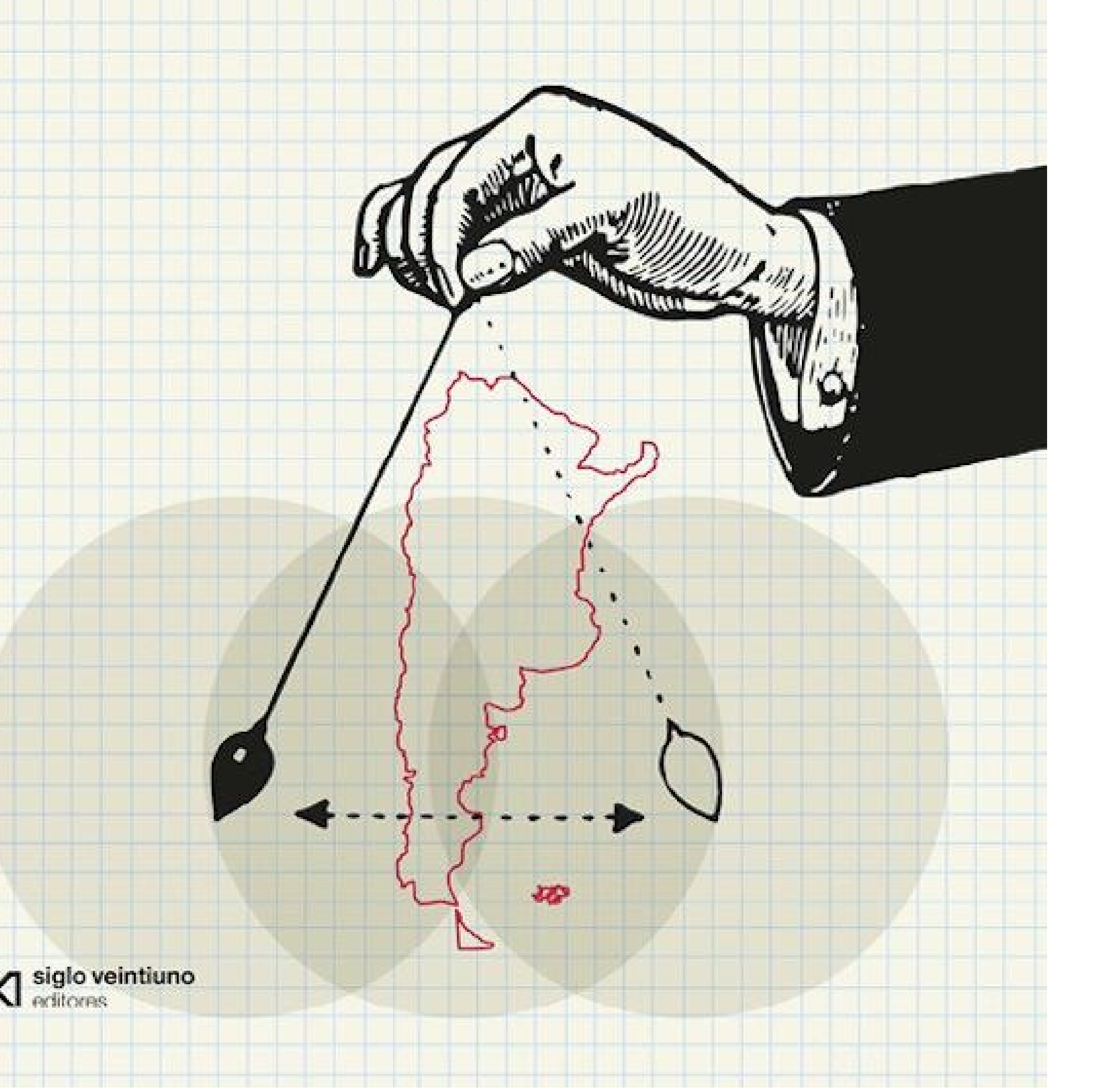
MATÍAS KULFAS

LOS TRES KIRCHNERISMOS

Una historia de la economía argentina 2003-2015

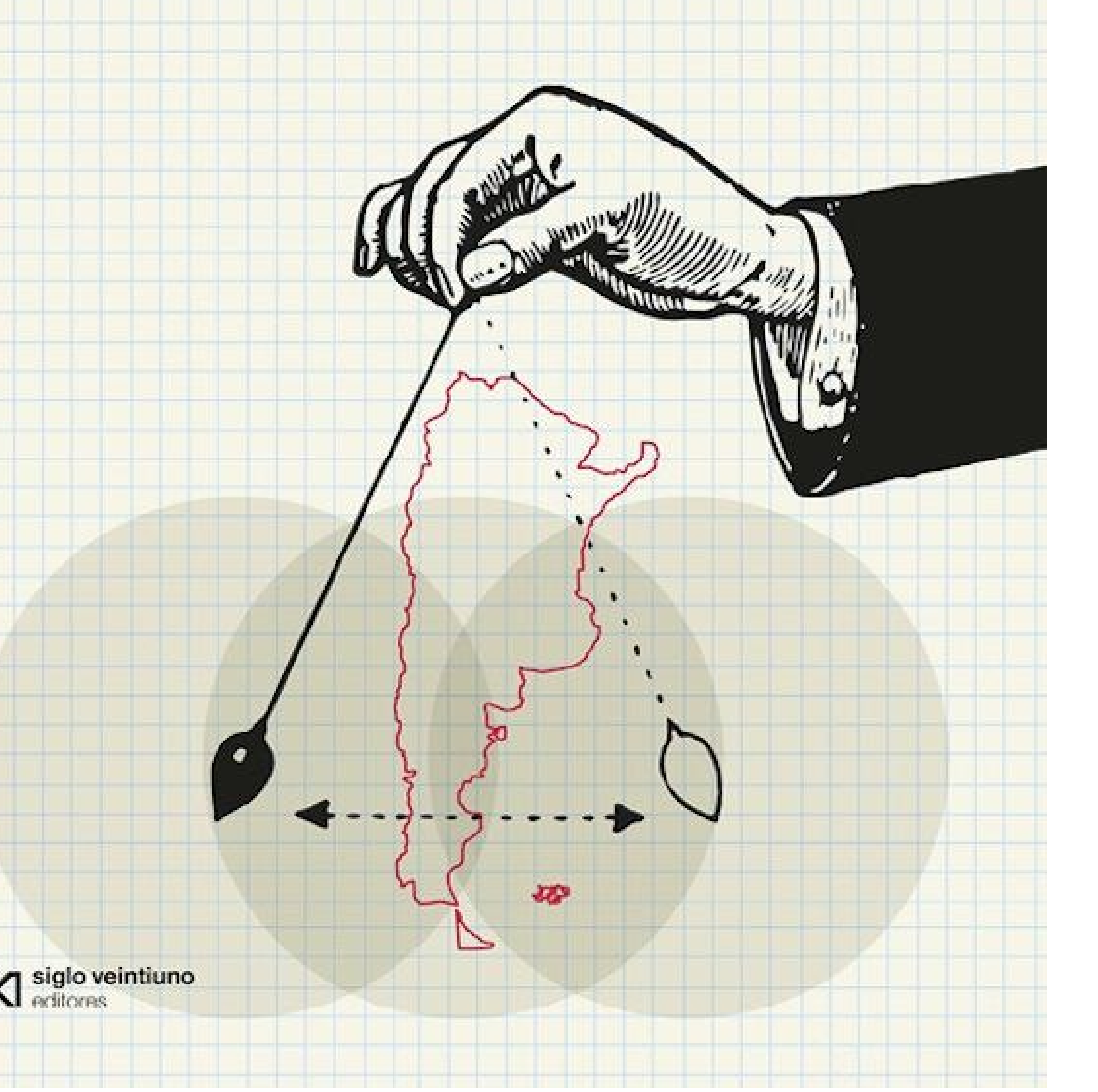


siglo veintiuno editores

MATÍAS KULFAS

LOS TRES KIRCHNERISMOS

Una historia de la economía argentina 2003-2015



siglo veintiuno editores

Índice

Matías Kulfas

LOS TRES KIRCHNERISMOS

Una historia de la economía argentina, 2003-2015


siglo veintiuno
editores

Kulfas, Matías

Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003-2015.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016.- (Singular)

Libro digital, EPUB

ISBN 978-987-629-643-4

1. Política Argentina. I. Título

CDD 320.82

<www.sigloxxieditores.com.ar>

Imagen de portada: María Elizagaray Estrada

Diseño de portada: Eugenia Lardiés

Digitalización: Departamento de Producción Editorial de Siglo XXI Editores Argentina

Primera edición en formato digital: mayo de 2016

Segunda edición en formato digital: octubre de 2019

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISBN edición digital (ePub): 978-987-629-643-4

A Yamina del Real

A Felipe y Malena

Prefacio

A fines de 2015 concluyó un ciclo de gobierno que abarcó tres períodos presidenciales en los cuales se produjeron importantes transformaciones políticas, económicas y sociales. La consolidación del ciclo kirchnerista, iniciado por Néstor Kirchner (2003-2007) y continuado por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), puso fin a una etapa de inestabilidad política y social signada por la larga crisis de la Convertibilidad, y marcó cambios contundentes en la política económica. Se trató, asimismo, del ciclo más extenso desde la restauración democrática iniciada en diciembre de 1983.

Durante estos años se registraron importantes logros en materia económica y social. También dificultades para introducir transformaciones perdurables en la estructura económica, vulnerabilidades y una mayor tendencia a la polarización en los enfoques de la política económica. Esta polarización produjo innumerables debates y multiplicidad de perspectivas, orientadas mayoritariamente hacia la reivindicación o la impugnación de las políticas del período, antes que focalizadas en un balance capaz de enriquecer la comprensión de los fenómenos acontecidos, de extraer enseñanzas para profundizar o consolidar los logros y de introducir las correcciones necesarias.

Cuando comenzaba a aproximarse el fin de este ciclo de gobiernos kirchneristas, surgieron de manera espontánea diferentes visiones acerca del balance del período. La propia Cristina Fernández de Kirchner (en adelante, CFK) fue quizá la primera en tomar la posta cuando anunció, a comienzos de 2012, que la Argentina estaba completando una “década ganada” en cuanto a logros económicos y sociales.

Las respuestas no tardaron en llegar. Los sectores más críticos de inmediato caracterizaron esta etapa como una década perdida o desperdiciada. Aunque reconoce algunos logros económicos y sociales, este enfoque los atribuye a una coyuntura externa favorable a causa de los altos precios internacionales de los productos agrarios. En este sentido, el escenario se habría caracterizado por una importante holgura que debería haber sido aprovechada para generar mejores políticas económicas, como ocurrió, según diversos puntos de vista, en países

vecinos como Perú, Chile o Brasil, entre otros.

El debate quedó atrapado en al menos dos conjuntos severos de restricciones que impiden acceder a un balance más acabado de lo acontecido en esta década. El primero se relaciona con el sesgo de la lógica, la autonomía y los logros de la política económica del período. La mirada que enfatiza los logros tiende a relativizar las dificultades existentes, que se manifestaron con mayor claridad durante el tercer período presidencial (el segundo de CFK), cuando el desempeño económico sufrió una clara desmejora, la economía tuvo un crecimiento muy bajo o prácticamente nulo, la creación de empleo privado disminuyó, la inversión se redujo considerablemente y las dificultades del sector externo terminaron por ocupar el centro de la escena. Desde esta perspectiva, los problemas del tercer período kirchnerista se deberían casi exclusivamente al cambio en el contexto internacional, a la profundidad de la crisis en los países centrales y sus canales de transmisión a los periféricos, y a sectores internos que se opusieron de manera activa y abierta a las políticas gubernamentales.

Por el contrario, quienes suscriben la hipótesis de la década perdida o desperdiciada sostienen que la política económica tuvo un excesivo sesgo cortoplacista y terminó acumulando severos desequilibrios económicos que ahogaron el crecimiento, y que una política de otro tipo habría tenido logros quizá menos espectaculares en algunos indicadores, pero más consistentes y sustentables en el tiempo, lo que habría favorecido, por ende, una mayor estabilidad en la inversión privada y en el crecimiento a largo plazo. Según este enfoque, el contexto internacional siempre resultó favorable (con excepción del período de crisis internacional entre fines de 2008 y fines de 2009), pero el gobierno no supo aprovechar los beneficios que ofrecía cada etapa.

El segundo problema que presenta este tipo de debate es la falta de una adecuada contextualización histórica. El análisis tiende a centrarse en el período en cuestión, como si los problemas nacionales hubieran comenzado en 2001 o 2002; por lo tanto, los resultados son miradas parciales que, o bien reafirman la hipótesis de que un nuevo proyecto político llegó para sacar al país de la crisis, o bien, por el contrario, que el gobierno desperdició la oportunidad que le había dado el mundo de recuperar el dinamismo.

Pensar que los problemas históricos de la Argentina que determinaron, por ejemplo, que la economía sufriera un proceso de estancamiento durante el último cuarto del siglo XX –etapa en la que, siguiendo a Bernardo Kosacoff, nuestro

país se constituyó en el mayor laboratorio de regresividad distributiva de América Latina– pueden solucionarse gracias a una buena coyuntura internacional o a los aprendizajes de la grave crisis de 2001 y 2002 parece un tanto ilusorio, cuando no ingenuo.

Es importante entonces interpretar los avances, las limitaciones y las restricciones que se produjeron en esta etapa a la luz de las particularidades de la historia económica nacional, que, como veremos en el capítulo 2, estuvo signada por la imposibilidad de implementar un proyecto de crecimiento inclusivo y sostenido en el tiempo durante todo el siglo XX, en que predominaron los efectos disruptivos de la crisis y los cambios de regímenes económicos.

Los períodos kirchneristas no conforman una etapa homogénea. Hubo diferentes instancias y formas de abordaje de la política económica, momentos de mayor y menor grado de intervención activa en la economía y diferentes modalidades de resolución de conflictos. Hilvanar una trayectoria coherente en la formulación e implementación de las políticas puede resultar una tarea forzada y, además, innecesaria. Pero sí es posible interpretar los cambios en la lógica de la política económica, que también explican las dificultades y alteraciones en la marcha de la economía, aunque no del rumbo económico buscado en general.

La idea de la existencia de tres kirchnerismos puede interpretarse de dos maneras. La primera, más evidente, está asociada a tres momentos o períodos presidenciales: el primero, con Néstor Kirchner; el segundo, con CFK, pero con un Kirchner que todavía controlaba importantes resortes de poder hasta su muerte en octubre de 2010; y el tercero, sólo con CFK al mando. Estos matices tienen consecuencias sobre determinados aspectos de la conducción política y sobre la marcha de la política económica. Sin ánimo de recurrir a comparaciones contrafácticas, es difícil imaginar que algunas decisiones con las que CFK avanzó en el último mandato (por ejemplo, buena parte del esquema de restricciones en el mercado de cambios, conocidas mediáticamente como “cepo cambiario”) hubieran podido tomarse durante el primero o el segundo, más allá de los cambios ocurridos en las condiciones generales. Esto conduce a postular que la idea de tres kirchnerismos no alude exclusivamente a tres momentos, sino también a tres diferentes estilos de gestión y abordajes de las nuevas dificultades y desafíos que se fueron presentando.

La escritura de este libro encuentra su inspiración en una sugerencia de los alumnos del curso de Estructura Económica Argentina que dicto en la Facultad

de Ciencias Económicas de la UBA desde 2005. En aquella conversación, los estudiantes señalaron que el escaso tiempo transcurrido desde el fin de la Convertibilidad impedía la necesaria perspectiva histórica para contextualizar los problemas de la estructura económica y avanzar en la comprensión de los dilemas del presente. No obstante, entendían que las discusiones de carácter histórico eran muy relevantes y sugerían entonces encarar el estudio de la estructura económica del país desde el presente y el pasado más reciente.

Me aboqué así a reformular el programa de la materia. Si bien encontré numerosos materiales de interés, no dejó de llamarme la atención la escasa producción de trabajos integradores sobre el período y el franco predominio de enfoques muy parciales, sectoriales y, fundamentalmente, orientados a sentar posición a favor o en contra de las transformaciones de esos años. Por supuesto que el corto tiempo transcurrido entre los hechos y su análisis dificulta una mirada más integradora. Ese fue uno de los desafíos que asumí cuando me lo propuse, consciente de los riesgos que corría. Riesgos y desafíos que también estuvieron presentes en la redacción de este libro.

Este trabajo procura interpretar los logros de esta etapa –que, adelantamos, los hubo y fueron altamente significativos en muchos casos– dentro del contexto histórico particular. También se señalarán las limitaciones, que por supuesto existieron y en numerosas ocasiones impidieron que los avances fueran más contundentes y sustentables. Y, una vez más, ubicaremos unos y otras dentro del cuadro histórico-estructural de la Argentina, entendido como la sumatoria y la conjunción de las limitaciones existentes tanto en la formulación de las políticas públicas como de las provenientes de los actores y las influencias del contexto internacional. En definitiva, se intenta aportar elementos para un balance menos sesgado que el que sugiere la polarización de los debates en los últimos años.

El libro prioriza una redacción didáctica y alejada del lenguaje hermético y técnico con que los economistas conversamos “entre colegas”. Por ese motivo, sólo se han incluido algunas tablas estadísticas y gráficos con el objetivo de ilustrar los fenómenos descriptos. Para los estudiosos y el público interesado se ofrece, al final de algunos capítulos, un apéndice estadístico más amplio en la exposición de los datos, acompañado por una breve interpretación para el lector no especializado (los gráficos de los apéndices llevan el número del capítulo y, a continuación, la numeración correspondiente).

Este último aspecto merece una aclaración. Uno de los mayores desaciertos de

los períodos kirchneristas ha sido la introducción de una serie de cambios en la gestión del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), que terminaron afectando la consistencia y credibilidad de muchas de las estadísticas económicas y sociales más importantes. Si bien la situación del organismo previa a 2007 presentaba problemas, las modificaciones significaron un grave retroceso en la disponibilidad de fuentes estadísticas, lo que obligó a recurrir a diferentes instrumentos y al análisis de la información de manera segmentada para arribar a conclusiones con cierta base de consistencia.

Cabe agregar que en esta etapa se generaron nuevas herramientas estadísticas de suma utilidad, entre otras, las que produce el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que ha conformado una base de estudios del empleo formal y de la demografía empresaria de calidad única en América Latina, aspecto que, desde luego, no compensa ni disculpa el retroceso antes señalado.

Este libro es, así, el resultado de reflexiones e investigaciones basadas en la interpretación de numerosas fuentes estadísticas, una incipiente bibliografía sobre el período –que con certeza irá creciendo en los próximos años–, la realización de entrevistas con actores clave en la definición de la política económica durante los diferentes períodos y la experiencia personal en diversos ámbitos de la gestión económica.

En cuanto a la estructura y organización del libro, el capítulo 1 presenta un resumen de algunos de los ejes del debate económico más relevantes del período, señalando las tensiones y controversias más importantes. El capítulo 2 se propone revisar los antecedentes históricos de modo de contextualizar adecuadamente los hechos económicos y sociales que tuvieron lugar a partir de 2003. En los capítulos 3, 4 y 5 se examinan los aspectos más destacados de los tres gobiernos kirchneristas. El capítulo 6, por su parte, analiza la estrategia de desarrollo productivo, sus cambios y limitaciones a lo largo de los doce años que integran el ciclo. A modo de cierre, se presentan las conclusiones y reflexiones finales.

* * *

Para esta nueva edición he decidido incorporar un posfacio (“Pensar la economía después de Cambiemos”), que analiza los términos de la crisis que dejó el gobierno de Mauricio Macri a fines de 2019 y las prioridades para pensar la Argentina de los próximos años (una versión de este texto se publicó en la revista Anfibia con el título “La economía después de la grieta”).

1. Navegando entre los tres kirchnerismos

Del colapso económico al crecimiento y sus desafíos

Doce años y medio y tres períodos presidenciales integran este ciclo político denominado “kirchnerismo”.[1] Durante esa etapa, la economía argentina sufrió importantes transformaciones y atravesó diferentes instancias. Se sucedieron fases de acelerado crecimiento económico (sobre todo, entre 2003 y 2008, y entre 2010 y 2011), hubo períodos críticos (fundamentalmente, entre fines de 2008 y 2009, cuando el país se vio afectado por la crisis internacional), etapas de fuerte desaceleración (2012 y 2013) y un final marcado por el estancamiento general y la retracción de algunos sectores (2014 y 2015).

El mercado laboral tuvo un notable despegue, sobre todo hasta 2011, lo que permitió favorecer considerablemente la situación de los trabajadores y los sectores hasta entonces excluidos, redujo la pobreza y mejoró la distribución del ingreso. Con posterioridad a 2011, la creación de empleo privado se redujo de manera drástica y no hubo avances adicionales.

El despegue productivo fue muy importante. El agro pudo aprovechar las nuevas condiciones económicas para capitalizar las inversiones realizadas en la década de 1990, que lo equiparon con un buen paquete tecnológico, pero también lo dejaron fuertemente endeudado y con la mitad de los campos hipotecados (Bisang, 2008). El crecimiento fue innegable, pero quedó excesivamente volcado hacia el cultivo de la soja y sus subproductos, a lo que se sumó cierto estancamiento en la producción de carne vacuna y en la industria lechera; la producción avícola fue la excepción pues tuvo un salto importante.

La industria manufacturera se recuperó como no había sucedido desde los primeros años de la década de 1970. Se trató, sin dudas, de un verdadero punto de inflexión que produjo un quiebre histórico en la tendencia al estancamiento y la pérdida de empleo que caracterizó al sector durante el último cuarto del siglo XX. Pero ese desempeño exitoso comenzó a amesetarse en 2008. La recuperación de 2010 y 2011, tras la crisis internacional, fue muy importante; sin embargo, no tuvo las características virtuosas del sexenio 2003-2008. En 2012 y

2013 los problemas se multiplicaron, y en 2014 y 2015 el sector entró en franca recesión.

Fueron también períodos de implementación de numerosas políticas alternativas que marcaron un cambio de época. La reestructuración de la deuda constituyó un punto de quiebre en una historia iniciada a fines de los años setenta, bajo el último gobierno militar, que generó el problema de sobreendeudamiento que afectó a la Argentina durante los últimos veinticinco años del siglo XX. Fue el puntapié inicial de un período de desendeudamiento externo muy importante y significativo.

Desde el punto de vista social, tras una etapa en que el mercado laboral reaccionó de manera positiva, la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y otras políticas sociales fueron una respuesta a la grave crisis social legada por las políticas neoliberales, que la recuperación del mercado laboral pudo morigerar, aunque al poco tiempo esas medidas mostrarían sus limitaciones.

Se redefinió el papel del Estado. La etapa de políticas neoliberales había desmantelado muchas de las facultades estatales y sus instituciones. En ocasiones, la reestructuración fue tibia e informal, no generó nuevas instituciones y se realizó con programas heredados de períodos anteriores con algún grado de aggiornamento (por ejemplo, en política industrial). En otros casos, por medio de intervenciones más directas y explícitas, se recuperó la participación en empresas que históricamente habían pertenecido a la órbita pública. Entre estas cabe destacar la reestatización de los recursos previsionales, de la empresa nacional de aeronavegación Aerolíneas Argentinas y del 51% de las acciones de la compañía petrolera YPF, así como el desempeño de un papel más activo en las áreas de defensa (la industria militar, aeroespacial, satelital, comunicaciones, etc.) a través de la recuperación de las capacidades de producción y la articulación de la demanda con el sector privado.

Desde lo productivo, reapareció el interés estatal en promover el desarrollo industrial, en algunas ocasiones, asentado en mejores condiciones macroeconómicas generales, y en otras, mediante acciones más directas y específicas, aunque no del todo articuladas y con alto grado de dispersión (algo que se repetirá en numerosos ámbitos de la gestión de gobierno: una suerte de enemistad con la planificación a mediano y largo plazo). También se destacaron la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y la recuperación del sistema

productivo vinculado a la defensa y las comunicaciones. Retomaremos este tema en el capítulo 6.

La gestión de la política macroeconómica atravesó diferentes etapas. Durante la primera, articuló elementos heredados de la transición duhaldista con nuevos instrumentos, procurando implementar un régimen oportunamente definido como de tipo de cambio competitivo y estable.[2] La reaparición de la inflación, primero en 2005 y luego con más fuerza a partir de 2007, puso en crisis esta opción, pero muchos de sus aspectos virtuosos se sostuvieron hasta 2011. Durante esos años, el país tuvo superávit en sus finanzas públicas y una buena situación en sus cuentas externas, que le permitió generar un importante saldo comercial positivo y acumular reservas.

Se trató de una situación inédita en la historia económica argentina de las últimas décadas. Pero la acumulación de desequilibrios, fundamentalmente entre 2010 y 2011, trajo aparejada la necesidad de introducir cambios que, o bien no llegaron, o al menos no en la dimensión requerida, y el desempeño macroeconómico decayó durante el período 2012-2015. El resultado fue el estancamiento económico junto con un manejable pero creciente déficit fiscal y una clara desmejora en la situación externa.

¿La etapa de crecimiento más importante en la historia contemporánea del país?

Entre 2003 y 2011 la Argentina experimentó una de las etapas de crecimiento económico más aceleradas de su historia contemporánea, sólo interrumpida brevemente por los coletazos de la crisis internacional de fines de 2008. Esta situación abrió al menos dos conjuntos de controversias: el primero, en torno a su carácter y excepcionalidad.[3]

Al respecto, una somera contextualización histórica revela datos elocuentes. Durante el último cuarto del siglo XX hubo en la Argentina períodos de bajo crecimiento, crisis, inestabilidad, volatilidad y recuperaciones de corta duración. En los veintiocho años transcurridos entre 1975 y 2002 pueden computarse catorce de crecimiento y catorce de caída del PIB. La tasa de crecimiento promedio fue de sólo el 0,8% anual, cifra que refleja una economía virtualmente estancada y un producto por habitante en retroceso. La etapa se caracterizó por una elevada volatilidad, en la que los breves períodos de crecimiento eran sucedidos por fases de caída, y por tres episodios críticos: la crisis financiera de 1981, la hiperinflación en 1989 y 1990, y la que quizá haya sido la más severa crisis económica y financiera de nuestro país entre 2001 y 2002.

Pero la historia de estos años no se condice con la trayectoria de largo plazo. Si nos remontamos en el análisis hasta comienzos del siglo XX, encontraremos cinco períodos de crecimiento acelerado, entendiendo por ello las etapas de crecimiento sostenido del producto superiores al promedio histórico de largo plazo (la tasa promedio de crecimiento del período 1900-2014 es del 3,1% anual). Lo llamativo del asunto es que todos los períodos tienen una duración similar: once o doce años (cuadro 1). Dos de ellos corresponden a la etapa histórica agroexportadora: 1903-1913, con un crecimiento anual promedio del 7,1%, y 1918-1929, cuando el crecimiento promedió el 6,6% por año. Otros dos períodos de crecimiento acelerado ocurrieron durante la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones: 1933-1944 (a un promedio anual del 4%) y 1964-1974 (con un crecimiento del 4,8% anual promedio). El quinto

período es el que estamos analizando. En efecto, durante los once años comprendidos entre 2003 y 2013, el país creció a una tasa anual del 6,7%, muy similar a la de los períodos de mayor crecimiento de la Argentina agroexportadora.

Cuadro 1. Períodos de crecimiento acelerado en la Argentina durante el siglo XX y comienzos del siglo XXI

Período	Tasa de crecimiento anual
1903-1913	7,1%
1918-1929	6,6%
1933-1944	4,0%
1964-1974	4,8%
2003-2013	6,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), Indec y Martínez (1998).

Durante los ciento catorce años de historia analizada, la Argentina logró sumar fases de crecimiento acelerado en menos de la mitad. En otras palabras, lo que se observa es que esta etapa kirchnerista definida por CFK como “década ganada” se encuentra entre las de mayor crecimiento de la historia argentina, y si bien no ha sido única y excepcional, sí es acertado destacar su importancia dados los antecedentes de inestabilidad y las dificultades para sostener etapas de alto crecimiento que ha mostrado la economía argentina, sobre todo durante las últimas décadas del siglo XX.

La controversia sobre el crecimiento: contexto externo versus políticas internas

La discusión acerca de la naturaleza del crecimiento y sus causas y factores determinantes ha tendido a polarizarse en torno a dos enfoques. Uno de ellos enfatiza el impulso proveniente del escenario internacional, originado en el crecimiento de los precios internacionales de los productos primarios. Eso posibilitó no sólo un notable crecimiento de la producción primaria, fundamentalmente de la soja y sus subproductos, sino una abundancia de divisas que permitió financiar una mejor situación externa y estimuló el crecimiento doméstico.

Este enfoque caracteriza al crecimiento de esta fase bajo el envión del denominado “viento de cola”, entendiendo que la Argentina creció sustentada en factores externos y con una considerable dosis de buena suerte. De allí que la década ganada se parezca más a una “década desperdiciada”, en tanto equivocadas políticas internas no habrían permitido desplazar las trabas estructurales que limitan el crecimiento del país y habrían agotado sus beneficios con un enfoque cortoplacista.

Quienes sostienen estas hipótesis suelen agregar que otros países de la región también se beneficiaron con el alza de los precios internacionales de los productos primarios, pero pudieron crecer implementando políticas macroeconómicas más consistentes y, a raíz de ello, lograron un desempeño superior al argentino. La política económica de nuestro país no sólo habría desperdiciado oportunidades, sino que habría incurrido en una serie de impericias que condujeron a una compleja situación que pudo haberse evitado. [4]

Si bien es cierto que todas las economías de América del Sur se beneficiaron con este auge de commodities, el beneficio fue mayor para aquellos países especializados en minerales e hidrocarburos. En efecto, el precio internacional de los metales y el petróleo creció muchísimo más que el de los productos

agropecuarios, y los términos del intercambio fueron mucho más favorables para otros países de la región (véanse los gráficos 1.1 y 1.2). Desde un enfoque distinto, se puede argumentar que, si la tesis del viento de cola fuera cierta, Chile, Perú, Venezuela, Ecuador o Bolivia deberían haber crecido mucho más que la Argentina y mostrado un desempeño a todas luces superior. Pero no fue así: entre 2003 y 2011, es decir, en momentos de auge de los precios internacionales, la Argentina estuvo a la cabeza de los países de mayor crecimiento en la región. Asimismo, la mayoría de estos acentuaron sus rasgos tendenciales hacia una mayor primarización de su economía y sus exportaciones, aspecto que no se verificó en el caso argentino,[5] y tampoco muestran un mejor desempeño en materia de inclusión social o dinámica del mercado laboral.

Cuando comenzó el período de desaceleración del crecimiento económico regional, a partir de 2012, la Argentina pasó a ser una de las peores economías en materia de crecimiento, sólo superada por Venezuela y en niveles similares a los de Brasil, lo cual revela que existen importantes factores internos que influyen decisivamente en el crecimiento. No obstante, desde la perspectiva gubernamental y la tesis contraria al viento de cola, la desaceleración posterior a 2011 se debería, en gran medida, a factores externos y coletazos de la crisis internacional, lo cual demuestra que hay mucha tela para cortar a la hora de analizar la articulación entre los factores externos e internos que contribuyen al desempeño de la economía argentina.

En todo caso, resulta tan desacertado atribuir el buen desempeño económico a un escenario externo favorable como asociar la reversión del ciclo positivo a un contexto internacional desfavorable.

Las condiciones externas pueden haber contribuido o no a la gestión de las políticas económicas y, en diferentes circunstancias, favorecido o perjudicado el desempeño económico nacional. Pero no radica allí la explicación de las fases de auge ni tampoco del estancamiento que caracteriza al período final del tercer kirchnerismo, tema que retomaremos en el capítulo 5.

Más aún, la recuperación de capacidades productivas y de una mayor acción estatal aumentó los grados de autonomía. El contexto internacional sin duda ejerce una considerable influencia, al igual que en todos los países de menor desarrollo. Pero el incremento de estos márgenes de acción permiten atribuir más relevancia a los logros y limitaciones de las políticas internas. Esto, de por sí, es un avance considerable.

La naturaleza política de la gestión económica

La historia previa a los gobiernos kirchneristas estuvo signada por los fracasos del último cuarto del siglo XX, etapa en la que primó cierta tendencia a la "tercerización" de la gestión económica. La idea de que los políticos tienen el gen de la demagogia y el populismo y que, por ende, lo más sano para el país y para el éxito de los políticos es que deleguen las decisiones económicas y financieras en un cuerpo de tecnócratas debidamente capacitados y dotados de un saber científico[6] que está fuera del alcance de la política se había instalado de manera contundente en la escena nacional de los últimos veinticinco años del siglo pasado.

Este debate es más amplio y refiere también a cierta crisis en las estructuras de los partidos políticos y a la manifiesta debilidad para sostener sus cuerpos orgánicos. Tras la restauración democrática a fines de 1983, el sistema de partidos políticos sufrió diversas mutaciones y crisis. Si bien algunos partidos conservaron sus estructuras orgánicas, la mayoría fue perdiendo densidad en su organización interna y la generación de debates programáticos y de contenidos en materia económica fue externalizada a través de diversas fundaciones o institutos ajenos a la vida partidaria.

Pero, en rigor, el origen más evidente de este cambio no estuvo relacionado con la vida democrática sino con el último gobierno militar, que delegó por completo la política económica en la figura de su ministro de Economía, José Martínez de Hoz.[7] La idea inherente a la conformación de un cuerpo de tecnócratas debidamente formados que constituyen un "equipo económico" proviene de aquel período.

Lo llamativo es que, ya restaurada la democracia, esa idea continuó presente en la vida política, no tanto durante el gobierno de Raúl Alfonsín,[8] pero sí con toda claridad en la década de 1990. Los principales think tanks de orientación liberal emergieron como usinas de cuadros técnicos y funcionarios de gestión en las áreas económicas. Durante el gobierno de Carlos Menem, la gestión

económica fue incluso delegada a cuadros técnicos de uno de los principales grupos económicos del país (Bunge & Born). Después sería la hora de Domingo Cavallo y los economistas de la Fundación Mediterránea. Y más tarde llegarían Roque Fernández y los economistas del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (CEMA). Parte de este esquema, con matices, se repetiría durante el gobierno de Fernando De la Rúa, tanto con el regreso de Cavallo como en el fallido intento de Ricardo López Murphy, economista de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

En este marco, la figura de los economistas creció en importancia dentro de la vida política nacional.[9] Pero esta nueva convivencia introdujo tensiones dentro del espacio político. Las vivió el propio Carlos Menem, cuando le tocó discutir con Cavallo por la "paternidad del modelo", es decir, acerca de quién era el responsable de los logros de los años iniciales del menemismo, como la notable reducción de la inflación y la recuperación del crecimiento económico, episodio que culminó con el despido de Cavallo y la llegada en 1996 de Roque Fernández, un ministro de perfil más bajo. Pero la abrupta salida de Cavallo no lo alejó de la vida política; por el contrario, el exministro fue más tarde candidato a presidente (en 1999) y a jefe de gobierno porteño (en 2000), sin lograr imponerse en ninguno de los dos casos, pero con una fuerza electoral nada despreciable. Algo similar ocurriría con Ricardo López Murphy. Si bien su gestión económica fue prácticamente inexistente (renunció a los pocos días de anunciar su plan, debido a las múltiples resistencias que despertó), fue candidato presidencial en 2003 en una posición expectante.

La tercera experiencia, que presenta analogías con la dupla Menem-Cavallo, tuvo lugar durante el kirchnerismo. Roberto Lavagna, ministro de Economía de Duhalde, fue ratificado en su puesto por Néstor Kirchner y los logros iniciales apuntalaron la figura de ambos. El país ya parecía acostumbrado a convivir con un ministro de Economía fuerte, algo que se mostraba como inevitable en una etapa de crisis. Pero Néstor Kirchner no estaba dispuesto a compartir el liderazgo y, menos aún, a apuntalar a su ministro hacia una candidatura presidencial. A fines de 2005, tras una fase muy exitosa para ambos, desplazó a Lavagna del gobierno y a partir de entonces no sólo buscó borrar su huella, sino también desterrar por completo la idea del "superministro" de Economía. En adelante, tanto Kirchner como CFK dejarían en claro que las decisiones económicas quedaban en manos de la figura presidencial. Resta completar este relato mencionando que Lavagna también fue candidato presidencial en 2007.

La idea de que la política había cedido demasiado espacio a agentes ajenos a ella es un sello de los tiempos kirchneristas. Este cambio representó una recuperación de capacidades de la política para forjar su propio destino y asociarlo a proyectos de cariz popular. Pero también trajo nuevas complicaciones y, en ocasiones, ciertos excesos de voluntarismo y la fantasía del Poder Ejecutivo de una gestión sin restricciones económicas objetivas, aspecto que se vio con mayor claridad durante el tercer kirchnerismo. El complejo trazado de una línea divisoria entre la toma de decisiones estratégicas y la injerencia presidencial en la implementación de las políticas es uno de los aspectos centrales de la controversia, que retomaremos en diferentes instancias de este libro.

Los instrumentos de gestión de la política económica: de la recuperación macroeconómica a los desafíos del desarrollo y la reaparición de la inflación

La gestión de la política económica también fue mutando a lo largo de los períodos kirchneristas. En los inicios predominó una agenda macroeconómica concentrada en pocos temas, con la prioridad puesta en consolidar el incipiente crecimiento económico que venía registrándose tras el shock de la larga crisis de la Convertibilidad y la resolución de los múltiples desaguisados contractuales y financieros, producto de la finalización de ese régimen económico.

El fin de la Convertibilidad trajo consigo la necesidad de elegir un esquema de política monetaria; así, de manera paulatina y no sin controversias internas, se avanzó hacia un régimen más heterodoxo y centrado en la preservación de un tipo de cambio competitivo, antes que en uno basado en metas de inflación, como proponían algunos sectores del gobierno y el debate económico vigente.

Una vez consolidada la recuperación económica y encaminada la resolución de los problemas más acuciantes de la crisis (reestructuración de la deuda, desdolarización, rescate de cuasimonedas, saneamiento del sistema financiero), la agenda económica se multiplicó para incluir nuevos desafíos. La reaparición de la inflación en 2005 (cuando alcanzó el 12,3%) suscitó nuevos debates y el gobierno se inclinó hacia una resolución basada en acuerdos de precios antes que en esquemas tradicionales de política monetaria y fiscal. Esto conllevó un conjunto de intervenciones de mercado, sobre todo en la industria de la carne vacuna. Poco a poco comenzaron a emerger herramientas que perseguían objetivos múltiples, pero la búsqueda de instrumentos de contención inflacionaria colisionó con los objetivos de desarrollo productivo, incremento de los salarios reales e inclusión social, situación que tendería a intensificarse en períodos posteriores.

El desafío de promover una expansión de la oferta de bienes y servicios acorde con una demanda que se recuperaba a pasos acelerados –aspecto central para un control efectivo de la inflación en el largo plazo– chocó con las debilidades del

sistema financiero doméstico, castigado tanto por los problemas heredados de la crisis como por cuestiones estructurales de largo alcance (baja propensión al ahorro doméstico canalizado a través del sistema financiero y mayor tendencia a la acumulación de activos financieros externos, en particular de dólares billete). El gobierno echó mano a algunas herramientas nuevas (Ley de Promoción de Inversiones), puso en marcha un nuevo financiamiento a través del Banco Nación y el Banco de Inversión y Comercio Exterior y programas específicos para pymes (a través de la Secretaría PyME), pero la mayor parte de la inversión se financió con las propias ganancias de las empresas, quedando así reducida la presencia de financiamiento de la inversión.[10]

El primer kirchnerismo finalizaría con un éxito rotundo en resultados económicos, pero también con la aparición del problema de la inflación sin un abordaje claro. Habría que afrontar algunos desafíos que requerían algo más que una buena macro (que además ya no daba muestras de tener tan buena salud). El segundo kirchnerismo pareció tomar nota de estas necesidades con la creación del Ministerio de la Producción, luego subdividido en tres carteras: Industria; Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; y Turismo. No obstante, no hubo innovaciones institucionales y programáticas de relevancia. La política industrial continuó girando en torno a ejes preexistentes sin que se verificaran mejoras sustanciales en términos productivos, y al mismo tiempo se agravó la dependencia de las importaciones en sectores clave como la industria automotriz. La política comercial procuró, mediante herramientas como las licencias no automáticas de importación, incrementar la producción local y sustituir algunas importaciones. Pero ya durante el segundo y el tercer kirchnerismo comenzaría a chocar contra la lógica de objetivos múltiples: a veces se facilitaba el ingreso de algunas importaciones para contener el nivel de los precios domésticos, otras se buscaba promover una mayor producción nacional, y en determinadas situaciones el objetivo excluyente era generar mayores ingresos o menores salidas de divisas.

El segundo kirchnerismo también sería un período de mayor expansión de la política fiscal, fundamentalmente orientada a generar nuevos programas de política social que tuvieron un éxito importante en términos de inclusión social (véanse los cuadros 1.3 y 1.4). La expansión fiscal en tiempos de crisis internacional pareció abrir una etapa de políticas contracíclicas, pero en esencia este aspecto no terminó de verificarse: la expansión del gasto fue notable durante la crisis, sin embargo, no se modificó cuando fue superada, aunque cabe destacar que se moderó (pero sólo durante el segundo kirchnerismo). Ya durante el tercer

kirchnerismo la expansión del gasto adquirió mayor autonomía. En otras palabras, se tendió a gastar mucho en tiempos de desaceleración económica y crisis, pero no se generaron ahorros fiscales importantes durante el auge del segundo kirchnerismo.

La economía del tercer kirchnerismo aparece atravesada por el fin de la holgura externa. El sector energético comenzó a generar un abultado y creciente saldo comercial externo negativo y el sector industrial acentuó su estructural rasgo deficitario. Las respuestas de política económica se orientaron a administrar la escasez de divisas, lo cual condujo a implementar restricciones a su adquisición y propició una mayor intervención en los sectores productivos expuestos al mercado externo. Una vez más, estas intervenciones presentaron elementos de frustración debido a la búsqueda de objetivos múltiples: la administración del balance de divisas llevó a restringir las importaciones, medida que en unas ocasiones tuvo efectos positivos sobre las dinámicas productivas y en otras causó el efecto contrario, dada la alta dependencia de insumos y bienes de capital de numerosas ramas industriales. Sustentada en objetivos de corto plazo tendientes a morigerar el drenaje de divisas, o bien sosteniendo a sectores netamente deficitarios, la política económica quedó envuelta en situaciones contradictorias.

Los gobiernos kirchneristas fueron ampliando poco a poco los márgenes de intervención, pero la búsqueda del mix entre la intervención estatal y el accionar del mercado quedó siempre sujeta a parámetros rígidos que dificultaron una adecuada calibración. El primer kirchnerismo, una vez superado lo peor de la crisis, necesitaba una mayor orientación de política industrial y productiva, pero se contentó con los buenos resultados de la recuperación macroeconómica y el renovado impulso de la demanda interna, protegida por un tipo de cambio real alto. El segundo kirchnerismo pareció tomar nota de este déficit, pero sus herramientas no movieron el amperímetro y además se vieron limitadas por la conflictividad iniciada con el sector agrario y la emergencia de la crisis internacional. Por último, el tercer kirchnerismo chocó contra estas restricciones y se ocupó de gestionar la escasez conservando numerosos logros de los períodos anteriores, y, si bien pudo evitar los daños de las cíclicas y tradicionales crisis que afectaron históricamente a la Argentina, lo hizo a costa del estancamiento económico.

El rumbo siempre tuvo una orientación clara y adecuada, pero es inevitable señalar cierta rigidez en el uso de las herramientas. A modo de ejemplo: las

retenciones a las exportaciones cumplían objetivos claros durante el primer kirchnerismo y parte del segundo, cuando el tipo de cambio real era muy elevado en términos históricos y la coyuntura de precios internacionales favorecía a los productores primarios. Esta situación se modificó durante los últimos años del segundo kirchnerismo y, sobre todo durante el tercero. Pero no hubo alteraciones ni innovaciones significativas en el manejo y las alícuotas de las retenciones a las exportaciones.

Algo similar ocurre con la política de desendeudamiento externo. La reestructuración de la deuda representó un cambio fundamental en el historial de sobreendeudamiento que registraba la Argentina, materializado durante el último cuarto del siglo XX. La reducción de la deuda externa y de su peso relativo significó recuperar grados de libertad para la política pública. Pero una vez alcanzado cierto nivel de desendeudamiento e iniciada la fase de escasez de divisas, era evidente que resultaba oneroso continuar con ese proceso y que era recomendable estabilizar los niveles de endeudamiento antes que continuar reduciéndolos a costa de sacrificar divisas cada vez más escasas. Sin embargo, en lugar de retomar las relaciones con los mercados de capitales a fines de 2011 y durante 2012, recién se hizo en 2014, cuando la situación financiera ya mostraba una clara desmejora y las condiciones de acceso eran mucho más complejas.

Crecimiento y distribución: ¿una economía más o menos concentrada?

Los gobiernos kirchneristas marcaron un punto de quiebre en términos de la dinámica distributiva que venía registrándose durante el último cuarto del siglo XX. Antes de esa etapa de alta regresividad distributiva, en las fases de industrialización sustitutiva de importaciones se verificaba cierto equilibrio en la distribución funcional del ingreso y una evolución más "acompasada" entre los diferentes sectores: en los momentos de auge aumentaban las ganancias y los salarios industriales, en tanto las crisis afectaban a los trabajadores y al sector empresarial en su conjunto (más allá de las heterogeneidades naturales de todo proceso económico).

La creciente oligopolización, que comenzó a acentuarse en la economía industrial argentina durante la segunda fase sustitutiva de importaciones, dio lugar a la emergencia paulatina de un nuevo polo de poder económico durante la última dictadura militar, tal como describen Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986). Estos cambios alterarían significativamente la matriz distributiva del país. En ese contexto recesivo –en que el PIB industrial se redujo alrededor de un 10% entre el comienzo y el final del último gobierno militar, se sucedieron veintisiete trimestres consecutivos de caída del empleo industrial y cerraron alrededor de 15.000 establecimientos fabriles– algunos núcleos empresariales lograron fortalecer su posicionamiento en el mercado. Según estos autores, los grupos económicos y las empresas transnacionales integradas y/o diversificadas fueron los sectores más dinámicos de esa reestructuración productiva.

La economía del último cuarto del siglo XX mostraba la consolidación de un creciente divorcio entre el desempeño económico nacional y la distribución de sus frutos. Así, por ejemplo, durante la "crisis del Tequila" (así llamada por tener su epicentro en México, a fines de 1994), que afectó a las economías latinoamericanas y provocó al año siguiente, en la Argentina, una caída del 2,8% en el PIB, las ganancias de las firmas privatizadas de servicios públicos y otras ramas de alto peso en la cúpula empresaria continuaron su trayectoria alcista, aspecto aún más evidente durante el inicio de la crisis terminal del régimen de

Convertibilidad. Como muestra Basualdo (2006), en 1995 las ganancias de las firmas privatizadas y sus accionistas aumentaron un 57% respecto del año anterior, mientras las ganancias del resto de las grandes empresas que integran la cúpula de las doscientas firmas de mayor facturación sufrieron una retracción del 40%. Este fenómeno se agudizó entre los años 1999 y 2001, cuando, en un contexto recesivo y de crisis terminal de la Convertibilidad, las firmas privatizadas continuaban mostrando significativos ratios de rentabilidad, mientras el resto de las empresas de la cúpula registraba crecientes pérdidas en sus balances y, fuera de la cúpula, se multiplicaban las quiebras, los concursos preventivos y los cierres.

Los sectores del trabajo sufrieron las consecuencias del achicamiento del aparato productivo, el aumento del desempleo, la reducción del salario real promedio de la economía y la tendencia a una mayor concentración y segmentación de ingresos en el mundo laboral. La década de 1990 aportaría mutaciones notables: la disolución de algunos grupos económicos, la pérdida de relevancia relativa de otros y una mayor presencia de conglomerados transnacionales, sobre todo en los servicios públicos privatizados, el petróleo, la minería y la gran industria manufacturera. Pero más allá de estas mutaciones, cabe destacar la consolidación de un régimen de alta concentración económica, la mayor presencia de capital extranjero, la pérdida de cierta trascendencia de actores pequeños y medianos, y la disminución del peso relativo del mundo del trabajo en la puja distributiva.

En otras palabras, el conflicto distributivo mutó considerablemente, con predominio de los choques de intereses interempresariales antes que los clásicos conflictos entre el sector empresarial y los trabajadores. El crecimiento de los niveles de desempleo restó fortaleza al movimiento sindical y la conflictividad salarial cedió espacio a la preservación de los puestos laborales.

¿Con qué aspectos diferentes nos encontramos en la etapa de gobiernos kirchneristas? En primer lugar, con el cambio en el mercado laboral. El desempleo no sólo descendió desde el récord histórico del 22% en 2002, sino que además perforó los niveles de la década de 1990 y llegó a valores más parecidos a las trayectorias históricas del país (véanse los gráficos 1.13, 1.14 y 1.15). El salario real se recuperó, creciendo a una tasa del 7% anual durante el primer kirchnerismo y del 4,9% anual durante el segundo (en ambos casos, para los trabajadores del sector privado registrado). El empleo formal creció notablemente, sobre todo durante los primeros años, y el consumo del sector laboral volvió a pesar en la economía. A estos avances se sumaron los planes de

inclusión previsional, que estimularon la incorporación de numerosas personas que se encontraban fuera de los beneficios de la seguridad social por no haber completado sus aportes, debido, entre otros aspectos, a la crisis del mercado laboral.

Cuando la recuperación del empleo comenzó a mostrar limitaciones, allá por 2009, el gobierno instrumentó una de sus medidas más importantes de política social: la AUH, con la que apuntó al denominado “núcleo duro” de la pobreza en la Argentina, que, a pesar de la fuerte recuperación económica, no conseguía siquiera arañar algo de sus frutos. Así se observó una fuerte expansión del consumo interno, producto indirecto de la expansión de la masa de salarios pagados en toda la economía. No obstante, el crecimiento del consumo mostró cierta continuidad incluso cuando la expansión de la masa salarial entró en una meseta, evidenciando el peso de las transferencias que brindó la política social a los sectores de menores recursos (véanse los gráficos 1.18 y 1.19).

Ahora bien, esta clara mejora en los salarios y recursos que recibieron los trabajadores y los sectores más vulnerables no se produjo a expensas de los sectores propietarios del capital. Por el contrario: lo que se observó durante el período, sobre todo en las fases de mayor expansión económica, fue un significativo incremento de las ganancias empresariales. El sector empresario vivió una etapa de notable expansión que benefició a la mayoría de sus segmentos. Las grandes firmas pudieron aprovechar mejor ese impulso inicial, pero las estadísticas también dan cuenta del buen desempeño y la recuperación de la rentabilidad en el mundo de las pymes (véase el gráfico 1.20). Pudo observarse que la rentabilidad de las empresas de menor tamaño se triplicó incluso con respecto a períodos de crecimiento económico durante la Convertibilidad, por ejemplo, 1996 y 1997 (Kulfas, 2011).

Algunos estudios –entre los que cabe desatacar por su profundidad y aportes el de Gaggero, Schorr y Wainer (2014)– caracterizan a este período como una etapa de mayor concentración y extranjerización. Los investigadores basan sus afirmaciones en la evolución del Índice de Concentración Económica Global (ICEG), que compara el valor agregado de las grandes firmas con el PIB.[11] La evolución del ICEG confirmaría entonces la consolidación de una economía más concentrada que la de los años noventa. Pero un elemento llama la atención: el índice de concentración pega un salto muy importante en 2002, para luego iniciar una fase de descenso, aunque sobre niveles más elevados que durante la Convertibilidad. La explicación es muy clara: la fuerte devaluación de 2002

incrementó el valor de las exportaciones argentinas y, dado que el comercio exterior se concentra principalmente en grandes empresas, el resultado fue un mayor volumen de recursos concentrados en pocas manos.

Nótese que no nos referimos a un incremento en las cantidades producidas o vendidas, ni a un incremento de cuotas de mercado. En un sentido estricto, de eso se trata la concentración, y así la definía Marx cuando la diferenciaba de la centralización del capital: el aumento de la cuota de mercado debido a capacidades diferenciales de crecimiento. En otras palabras, cuando una empresa o conjunto de firmas crece más rápido que el resto, es decir, cuando produce y vende más que el resto del sector en que opera, el mercado se concentra sin que medien cambios de propiedad. En este caso vemos un cambio asociado a una mera valorización: las exportaciones de las grandes empresas se valorizaban a un tipo de cambio subvaluado hasta diciembre de 2001 y empezaron a valorizarse a un tipo de cambio muy alto en términos históricos a partir de 2002.

Un análisis alternativo de esta situación, haciendo a un lado el efecto generado por la drástica alteración del tipo de cambio, consiste en volver a estimar el ICEG valorizando las exportaciones de toda la serie a un mismo tipo de cambio promedio de todo el período. Si bien esto dice menos sobre los recursos reales de que dispusieron las grandes empresas, arroja un resultado más claro sobre la concentración "física" del mercado. Con este criterio, el resultado es distinto: la economía argentina tiende a desconcentrarse tras la salida de la Convertibilidad, pero retoma una senda concentradora a partir de 2010.

Se puede encarar un tercer enfoque sobre el tema, restando las exportaciones del análisis. Así, estaríamos elaborando un ICEG centrado exclusivamente en el mercado interno. El resultado es todavía más extremo: la concentración se reduce de manera drástica en 2002, pero retoma su trayectoria alcista al punto de que, a partir de 2011, la concentración supera los promedios de la Convertibilidad (véanse las tres estimaciones en el gráfico 1).

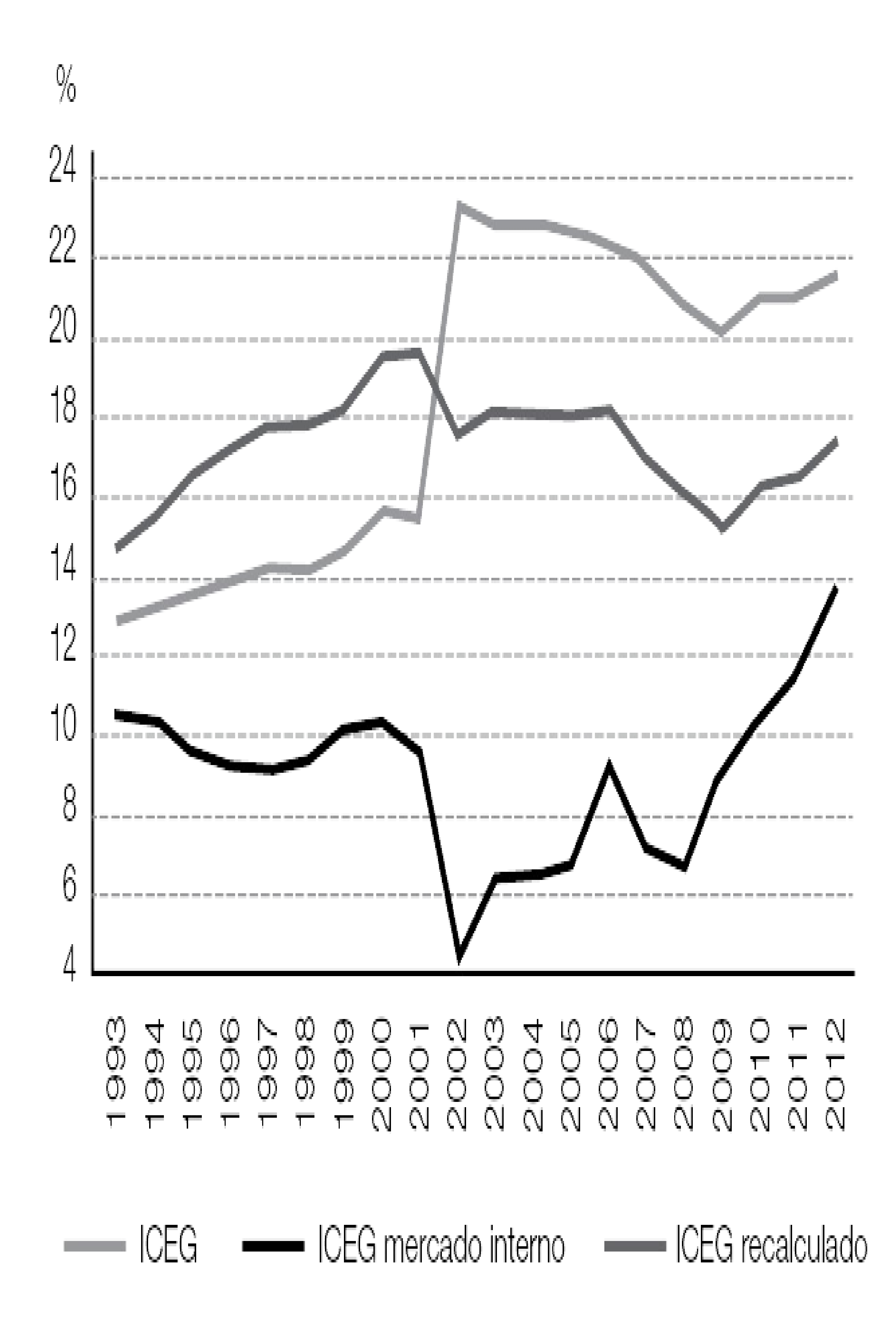
Tres aspectos destacan en el análisis sobre la distribución de ingresos en la Argentina durante los gobiernos kirchneristas. Como se desprende del gráfico 1, la economía no tuvo un proceso de desconcentración. Según el enfoque que se adopte, podrá concluirse que intensificó su concentración o bien que no aumentó de manera significativa, pero no lo contrario. Pero es una economía en la cual, a diferencia de lo registrado durante la Convertibilidad, el segmento pyme tuvo un extraordinario crecimiento: aumentó en un 50% el número de empresas en el

mercado (de 400.000 pasó a 600.000 firmas activas), de acuerdo con los datos que aporta el OEDE del Ministerio de Trabajo. Por otra parte, las estadísticas extraídas de la información impositiva provista por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) indican que las ventas de las empresas de menor porte sostuvieron un ritmo de crecimiento y conservaron cierta presencia a lo largo de la década (véanse los anuarios estadísticos de la AFIP).

Por otra parte, cabe recordar que nos referimos a una fase de fuerte crecimiento en el mundo laboral. La masa de salarios pagados en la economía creció de manera sustancial, impulsada por el crecimiento del empleo y la paulatina recuperación del salario real.

Ahora bien, ¿pueden producirse en forma simultánea estos tres fenómenos: mayor concentración económica en torno a las grandes empresas, crecimiento del peso de las pequeñas y medianas empresas, y mayor participación salarial en el ingreso nacional? La respuesta es negativa si analizamos la situación en términos de sus participaciones relativas, pero positiva si la remitimos al aumento en la mejora absoluta de cada uno de estos segmentos. En una economía en fuerte crecimiento, como se verificó hasta 2011, el crecimiento del ingreso de las pymes no se produce a expensas de las grandes empresas, y el de los trabajadores no implica menos ingresos para las grandes y pequeñas empresas. Todos pudieron crecer sin que algún sector específico se viera obligado a perder. Lo imposible es postular que todos sin excepción aumenten su participación relativa en el ingreso nacional.

Gráfico 1. Evolución del grado de concentración económica (1993-2012)


%
24
22
20
18
16
14
12
10
8
6
4
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
ICEG
ICEG mercado interno
ICEG recalculado

Nota: El ICEG mide el peso de las empresas más grandes en la economía del país. Se estima en función del cociente entre el valor agregado bruto de las quinientas empresas de mayor facturación del país, de acuerdo con la ENGE del Indec y el PIB. Por su parte, el ICEG "mercado interno" realiza el mismo cálculo pero detrayendo las exportaciones, tanto las correspondientes a las quinientas empresas más grandes como las del total de la economía. Por último, el ICEG "recalculado" consiste en reestimar el PIB y el valor agregado bruto de las empresas grandes calculando el valor de las exportaciones a un tipo de cambio promedio del período 1993-2009, de modo de morigerar el peso de las abruptas fluctuaciones cambiarias en la concentración económica.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Indec, del Ministerio de Economía y de Gaggero, Schorr y Wainer (2014).

Ahora bien, como ya señalamos, el vínculo entre la masa salarial y el consumo privado mostró una evolución lineal hasta 2009. A partir de 2010, el consumo continuó su marcha ascendente a pesar del comportamiento menos dinámico de los salarios. Esto significa dos cosas: en primer lugar, que el consumo continuó creciendo estimulado por otros factores, entre otros, las transferencias desde el sector público (inclusión previsional, AUH y otros programas sociales), el crédito bancario y el consumo de sectores de altos ingresos no provenientes del trabajo. En segundo lugar, que el mercado interno acentuó cierta tendencia a la concentración: el ingreso de las pymes y los trabajadores redujo su dinamismo y el sector público compensó en parte esta situación.

La evidencia apunta entonces a caracterizar la trayectoria distributiva de la economía a partir de una tendencia a la desconcentración hasta 2009 y 2010 (una evolución más parecida a la que indica el ICEG "recalculado"), con un comportamiento muy dinámico y en recuperación en el mundo pyme y los sectores del trabajo. Esta situación comenzó a cambiar tras la salida de la crisis internacional y, si bien hubo mecanismos que impidieron fuertes redistribuciones regresivas –particularmente mediante el gasto público social–, la tendencia hacia

una mayor concentración volvió a presentarse. Resulta evidente que algunas tendencias estructurales se mantuvieron, aunque fue posible, en fases de crecimiento, estimular una mayor participación de los trabajadores y de las empresas de menor porte en la distribución del ingreso, y en las fases de menor crecimiento, la política económica, sobre todo la fiscal, generó mecanismos que evitaron una reversión significativa de estos procesos.

Los cambios más importantes del período no se produjeron dentro de la cúpula empresaria, como en la década de 1990, sino fuera de esta, por lo que se observó la recuperación del tejido pyme y el incremento de ingresos en el mundo laboral. El crecimiento económico permitió una mayor inclusión social y una distribución más equitativa del ingreso sin afectar las ganancias empresarias, muchas de las cuales se vieron reforzadas por las ganancias en mercados externos y la ampliación del mercado interno. Este fenómeno fue claro durante el primer y segundo kirchnerismos y más difuso en el tercero.

Los sectores económicos y el debate sobre el cambio estructural

Los sectores productivos tuvieron un crecimiento muy significativo a partir de 2003, sobre todo hasta 2011. La industria manufacturera, que venía de largos años de estancamiento productivo, declive en el empleo y pérdida de densidad tecnológica, tuvo una fuerte recuperación. El sector agrario disfrutó elevados precios internacionales que le permitieron rentabilizar la producción, aprovechar el alza de productividad que generó la introducción de nuevos paquetes tecnológicos (particularmente en el complejo de la soja), y expandir la frontera agropecuaria llevando la producción a regiones donde antes no era viable debido a su baja rentabilidad. La construcción también tuvo su auge, tanto la residencial como la vinculada a obra pública e inversiones privadas.

¿Se trató de un verdadero salto productivo, de un cambio relevante en la estructura productiva nacional, del cumplimiento de aquella vieja promesa fallida de la restauración democrática? No olvidemos las promesas electorales de Raúl Alfonsín en 1983 (“Vamos a abrir las persianas de las fábricas”), expresadas también en cierto optimismo no exento de voluntarismo (“Con la democracia se come, se cura y se educa”), para graficar tanto el interés de ofrecer al electorado una necesaria recuperación productiva –condición fundamental para retomar una senda de crecimiento compatible con una distribución más equitativa del ingreso– como cierta subestimación de la delicada situación que la última dictadura había legado al país. También viene a cuento la promesa de Carlos Menem de implementar una “revolución productiva”[12] y un “salariazo” durante su campaña electoral de 1989. La recuperación del tejido productivo era una de las deudas de la restauración democrática.

La información disponible es contundente en cuanto al excelente desempeño industrial entre 2003 y 2008, etapa de recuperación de la producción acompañada por la expansión del empleo (algo que no se veía desde comienzos de la década de 1970), el surgimiento de nuevas firmas pequeñas y medianas, y el alza de la productividad, entre otros fenómenos virtuosos. Lo que vino con

posterioridad fue primero un freno, un evidente coletazo de la crisis internacional, seguido por una fuerte recuperación entre 2010 y 2011, aunque ya sin las características virtuosas del período 2003-2008 (el empleo creció menos y la expansión de la capacidad productiva se basó más en aumentos de productividad que en nuevas inversiones). Por último, a partir de 2012 el sector ingresó en una etapa más compleja, con dificultades crecientes, y ya desde 2014 entró en franca recesión.

Se trató de un fuerte proceso de reindustrialización fundamentalmente frenado por las debilidades del proceso inversor que estimularon cambios de estructura, y estos últimos desplazaron de manera consistente la restricción externa. Ciertos enfoques y estudios han puesto el énfasis en los problemas en el frente externo, la menor demanda internacional debido a la crisis en países centrales (por ejemplo, Manzanelli, Barrera, Belloni y Basualdo, 2014) y en algunos de nuestros vecinos (Brasil, a partir de 2012). Para los críticos de esta tesis, sólo se trató de una mera recuperación inducida por la profundidad de la crisis anterior, sin mayores alteraciones en la estructura industrial, que benefició fundamentalmente a los sectores más concentrados y asociados al núcleo empresarial emergente durante el último cuarto del siglo XX.

Para quienes atribuyen los logros a la acción activa del gobierno, la reindustrialización se debió al cambio en las políticas internas, tanto macroeconómicas como sectoriales, y a la formalización de nuevas instituciones (un ministerio especial para el área, un Ministerio de Ciencia y Tecnología, mayor actividad en las empresas públicas, etc.). Para los críticos, no fue más que el aprovechamiento de un contexto específico, con un tipo de cambio muy competitivo que operó como barrera protectora durante cierto tiempo y con políticas industriales que, lejos de promover un cambio estructural, terminaron fortaleciendo a aquellos sectores que habían consolidado los componentes de menor contenido tecnológico y se parecían mucho a una mera maquila de piezas importadas (la electrónica de Tierra del Fuego en la versión más extrema, la industria automotriz, en la más liviana).

A esto cabe agregar la compleja situación durante este período del sector energético argentino que nunca terminó de definir un nuevo régimen regulatorio compatible con el fuerte crecimiento de la demanda motivado por la expansión del sector productivo y la mejora en el ingreso y consecuente alza del consumo en los hogares. Las autoridades no diseñaron, o lo hicieron cuando ya era tarde, un régimen que permitiera salir del esquema fijado en los años noventa, exitoso

en materia de inversiones pero plagado de defectos en cuanto a equidad, accesibilidad y sustentabilidad (desarrollaremos el tema en el capítulo 6). No hubo régimen privado, público o mixto que reemplazara al anterior y se produjo un creciente incremento del gasto público en materia de subsidios para contener las tarifas e importar combustibles.

Ahora bien, ¿es posible afirmar que todo lo bueno que ocurrió en materia productiva se debió pura y exclusivamente al contexto macroeconómico, local e internacional? La información disponible no parece sustentar esa hipótesis. Si bien durante la presidencia de Néstor Kirchner se observaron pocas iniciativas específicas y muy pocas modificaciones institucionales, a partir del primer gobierno de CFK las iniciativas se multiplicaron, a saber: la creación del Ministerio de la Producción, luego dividido en tres (Industria; Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; y Turismo); el lanzamiento de líneas de financiamiento a tasas de fomento por parte del Banco Nación y del Banco de Inversión y Comercio y Exterior (en este último caso, por un volumen menor que el primero); el mayor direccionamiento de recursos del ahorro jubilatorio a financiamiento de proyectos productivos y de infraestructura a partir de la estatización del sistema previsional a fines de 2008; la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y las iniciativas específicas en el área estatal, con Arsat, Invap y el complejo de defensa y área militar; las estatizaciones de Aerolíneas Argentinas e YPF, de gran importancia esta última, por el peso de la empresa en la economía nacional y por la implementación de un plan de inversiones con volúmenes que superan al resto de los operadores del sector; el cambio en la política regulatoria del Banco Central de la República Argentina (BCRA), que introdujo la obligación de los bancos más importantes de destinar una proporción de sus recursos a préstamos para inversión productiva, con un porcentaje específico para pequeñas y medianas empresas.

Se observa entonces que la política pública en materia productiva tuvo numerosas iniciativas, con mayores grados de intervención y disponibilidad de recursos, ya sea a través de la inversión pública de manera directa o bien mediante la orientación de recursos privados por vía regulatoria. Ahora bien, este proceso no mostró resultados de gran relevancia en términos del surgimiento de nuevos sectores o actores, ni tampoco un redimensionamiento estratégico. Se observa, en cambio, que destaca la reaparición de los viejos problemas de restricción externa, cuyo correlato material es una industria con altos componentes importados inducidos por dos sectores apoyados institucionalmente mediante políticas públicas (automotriz y electrónico) y un

sector energético que comienza a ser cada vez más deficitario. En suma, antes que de una carencia de políticas industriales, energéticas y de desarrollo productivo, tal vez se trate de sus falencias y de las dificultades para la coordinación de acciones estratégicas.

El problema, entonces, no es la falta de políticas o iniciativas de desarrollo sectorial, sino las limitaciones y falencias en su implementación. La diferencia no es menor si recordamos que el debate sobre el rol del Estado y las políticas de desarrollo tuvo numerosos cuestionamientos históricos. Debido a ellas, los problemas de implementación conllevan dos dificultades: si se fracasa en el intento, por un lado, es necesario justificar, dar cuenta de las limitaciones de esas medidas; por otro –y quizá más importante que el primero–, surge el cuestionamiento ya no de la implementación de una medida fallida, sino de las posibilidades reales del Estado de ejecutar con eficacia políticas industriales y sectoriales.

Veámoslo con un ejemplo concreto: el de la carne. Las intervenciones en la industria, cuyo objetivo era evitar la suba de precios, generaron problemas en el sector (estancamiento, cierre de frigoríficos y, peor aún, el precio de la carne siguió aumentando). Ahora bien, esto lleva a analizar los errores de diagnóstico y los problemas de dichas medidas. Pero también provoca que muchos sectores se alineen con la idea de que en realidad el Estado no debe intervenir en ningún mercado, porque las distorsiones que produce no sólo no resuelven el problema, sino que lo agravan. En otras palabras, el fracaso de una iniciativa concreta y particular muchas veces lleva a impugnar, de una manera general, ciertas políticas públicas de intervención.

Es posible concluir que, durante los períodos de gobiernos kirchneristas, el Estado recuperó un papel relevante en la definición del rumbo económico y su vocación industrializadora, hecho fundamental a la hora de pensar estrategias de desarrollo. No obstante, las iniciativas, las medidas y los formatos institucionales no tuvieron la efectividad necesaria, por lo que se vuelve necesario en el futuro poner el foco en estos aspectos.

Logros, avances y limitaciones: ¿los resultados podrían haber sido diferentes?

El balance sobre el período de gobiernos kirchneristas ha generado un intenso debate en diferentes ámbitos, tanto políticos como académicos e intelectuales. Es de esperar que el intercambio continúe en los próximos años y se produzcan numerosas investigaciones y controversias. El debate ha quedado clausurado en torno a posiciones extremas, o bien de defensa de los logros del período y reivindicación de las políticas implementadas “a libro cerrado”, o bien, en el otro extremo, de caracterización negativa, relativizando los logros o atribuyéndolos a factores ajenos a las políticas implementadas, y señalando la falta de aprovechamiento de las oportunidades del contexto histórico nacional e internacional que habrían permitido dirigir el país hacia un camino de desarrollo.

Este tipo de debate, cuya expresión antinómica se cristaliza en las caracterizaciones de “década ganada” y “década desperdiciada”, puede servir para agitar pasiones y trazar líneas divisorias en términos políticos, pero aporta poco a una mayor comprensión de lo acontecido en estos años y a su adecuada contextualización histórica. Reconocer los logros atribuyendo las limitaciones o falencias a los efectos de cambios ocurridos en el escenario internacional o a problemas estructurales de carácter histórico incurre en el defecto de afirmar que las políticas económicas fueron siempre adecuadas y que no era posible implementar otras o mejores políticas. Y esta afirmación, como veremos a lo largo del libro, no se condice con los numerosos errores o limitaciones de políticas en diferentes ámbitos e instancias. Esto no implica señalar que el rumbo general o la mayoría de las políticas implementadas hayan sido erróneas, sino que todo proceso requiere necesariamente revisiones y modificaciones en los instrumentos de política, aun sin modificar el rumbo general. Esto no es nuevo en la Argentina ni en la historia del peronismo (cabe recordar los cambios de política económica implementados por Perón en su segunda presidencia, que despertaron numerosas críticas incluso dentro de sus propias filas). Significa, sobre todo, interpretar críticamente los resultados de la política económica para generar procesos de aprendizaje colectivo.

Desde la otra posición, desconocer los logros atribuyéndolos pura y exclusivamente al contexto internacional contradice la evidencia estadística presentada y los resultados positivos logrados en materia de crecimiento (entre los más altos de la región), inclusión social (en muchos casos, a contramano de algunas realidades regionales) e industrialización (claramente a contramano de una situación regional signada por la reprimarización productiva).

Otro de los problemas de algunos enfoques críticos se vincula con aspectos de la economía política del período kirchnerista. Ciertas críticas se centran en que algunas políticas públicas, particularmente la fiscal, habrían sobreestimulado el crecimiento económico, con buenos resultados a corto plazo en términos productivos, laborales y de inclusión social, pero poco sustentables. Desde la perspectiva del sector externo, un crecimiento por encima de la tasa compatible con el equilibrio en el mercado de divisas[13] habría generado un problema asociado a la estructural restricción externa que sufre la Argentina, incluso en un contexto de mejores precios internacionales para la producción primaria y agroindustrial.

Aquí es necesario retomar un problema histórico de la Argentina y sus ciclos políticos. Analizar las políticas económicas según un esquema estrictamente centrado en su consistencia intertemporal no contempla las dificultades que han tenido a lo largo de la historia los proyectos políticos de cariz popular o distribucionista para afrontar tanto las restricciones económicas como la oposición política y los conflictos con factores de poder. En otros momentos históricos, estas dificultades se dirimían en pujas que terminaban en golpes cívico-militares que expresaban la conjunción de intereses entre sectores de las Fuerzas Armadas y fracciones económicas vinculadas a intereses agrarios y de otros núcleos empresarios.[14]

Los gobiernos kirchneristas no fueron ajenos a este historial de oposición, lo que se evidenció desde los inicios del gobierno de Néstor Kirchner.[15] En este sentido, pretender que un gobierno con objetivos redistributivos –que lesionan intereses económicos específicos y poderosos– se atenga a un estricto marco de consistencia intertemporal que trascienda la inestabilidad política y las pujas distributivas, aceptando pasivamente que su acumulación política choque con límites objetivos y lo exponga a una rápida derrota política y electoral, presupone atribuir a la política y la construcción de poder una racionalidad que no se condice con los procesos históricos nacionales ni de otros países. Esto no significa aceptar que este tipo de proyectos deba transitar por carriles alejados de

marcos de consistencia o que se mueva en un mundo desprovisto de restricciones. Pero apelar a una construcción a contrapelo de los poderes establecidos implica, necesariamente, cuestionar los marcos preexistentes y replantear los esquemas de funcionamiento.

Estos límites tienen también un significativo componente ideológico. Existe una línea, de trazos borrosos, que configura el marco de lo que es posible hacer en materia de política económica sin alterar los equilibrios macroeconómicos. Pasada dicha línea, si un gobierno se excede en implementar políticas de estímulo al consumo y de mayor distribución del ingreso a través de, por ejemplo, políticas fiscales expansivas, enseguida se alzan voces que lo tildan de populista. Sin embargo, esa línea divisoria es por completo difusa e ideológica y su mantenimiento presupone la inmutabilidad, tanto de la estructura productiva como de la propia lógica interna del consumo y la distribución. En definitiva, implica una causalidad que va del crecimiento, como condición previa y necesaria, a una mayor distribución, cuando existen elementos suficientes para pensar que un mercado interno pequeño establece límites objetivos para una mayor acumulación de capital, crecimiento y un aprovechamiento de los beneficios que un mercado más grande ofrece en términos de ganancias de productividad.

Si bien es posible realizar un inventario de los logros del período, el replanteo del papel del Estado y el cuestionamiento de los estrechos márgenes de maniobra heredados del período neoliberal y sus teoremas de imposibilidad vienen a la mente. Los grados de libertad y posibilidad de maniobra en relación con las políticas públicas logrados por el kirchnerismo son un legado importantísimo. Basta recordar las limitaciones y los cerrojos a los que se vio sometida la política económica durante la década de 1990 para visualizar un claro contraste. No obstante, disponer de mayores grados de libertad también pone de manifiesto los errores y las limitaciones de las políticas económicas. Pero, precisamente, una sociedad democrática debe discutir esas políticas y dirimir opciones antes que autolimitarse o tercerizar esas decisiones en agentes ajenos a la vida política. Una vez más, esto no supone la decisión de vivir en un mundo sin restricciones, sino de exponer la manera en que se afrontarán esas restricciones, los costos que esto implica y su distribución entre los distintos actores sociales.

También ha quedado en evidencia, a la luz de las dificultades del tercer kirchnerismo, que muchos de los logros son sumamente vulnerables y pueden revertirse, no siempre sin conflictividad. Las mayores limitaciones están

asociadas a dificultades para pensar el mediano y largo plazo y estimular cambios estructurales que aporten un desplazamiento consistente de las restricciones imperantes. El sector industrial creció como no lo hacía desde los últimos años de la etapa de industrialización sustitutiva, pero lo hizo sobre la base de su propia estructura, sin mayores alteraciones y chocando contra sus propios límites. Un problema aún más complejo se produjo en el sector energético. En ambos casos, los errores y las limitaciones deben ser atribuidos, sobre todo, a las decisiones adoptadas por el gobierno.

La definición de un estilo de desarrollo para la Argentina es un tema pendiente. Los proyectos distribucionistas suelen poner énfasis en la expansión del consumo y el fortalecimiento de la relación salarial, aspectos que por su propia dinámica terminan desembocando en procesos de apreciación cambiaria, pérdida de competitividad, sesgo hacia el mercado interno y tensiones inflacionarias. ¿Significa eso que este sendero no es viable? No, pero implica la necesidad de estimular cambios en la estructura productiva que sean compatibles con los objetivos planteados. Es un proceso dialéctico, que no debe ser entendido como un conjunto de iniciativas mutuamente excluyentes, sino implementado de manera paulatina, con un debido monitoreo y adecuadas respuestas de corto y mediano plazo. Implica también repensar muchos ángulos del estilo de desarrollo que la sociedad desea y las pautas de consumo que eso conlleva y que pueden ser reformuladas. El énfasis en el consumo (o consumismo) postergó otros proyectos que podrían haber estimulado una lógica inclusiva con mayores grados de consistencia económica (por ejemplo, una mejora en los servicios públicos de educación, salud y transporte). El desarrollo del mercado interno puede estar basado en el estímulo al consumo individual, pero también en una mejor provisión de bienes públicos. Ambas cuestiones hacen al desarrollo del mercado interno, a una distribución del ingreso más progresiva y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, pero tienen diferentes grados de compatibilidad con el marco de consistencia macroeconómica. En otras palabras, es posible calibrar una estrategia distributiva y de expansión del mercado interno sin caer en la trillada (pero vigente) polémica entre populismo versus teoría del derrame. Retomaremos este punto en el capítulo 6.

Apéndice estadístico

Cuadro 1.1. Resumen de indicadores económicos seleccionados durante los "tres kirchnerismos"

	Primer kirchnerismo	Segundo kirchneris
Tasa de crecimiento anual		
PIB	8,8%	6,2%
Consumo privado	8,8%	6,6%
Producción industrial	10,4%	8,6%
Producción de automóviles	33,8%	13,0%
Producción de cereales y oleaginosas	7,2%	2,3%
Producción de carne vacuna	4,9%	-7,3%
Producción de carne avícola	15,1%	8,3%
Construcción	15,6%	5,7%
Empleo privado formal	10,6%	1,9%
Salario real del sector privado formal	7,0%	4,9%
Exportaciones	21,1%	5,2%
Importaciones	32,6%	10,4%
Gasto público total	13,6%	10,3%
Gasto público en seguridad social	15,3%	10,7%
Gasto público en energía	96,5%	15,0%
Promedio		
Tasa de desempleo	11,4%	7,8%
Tasa de inflación minorista	11,4%	22,0%
% del PIB		
Deuda externa del sector público	35,0%	12,9%

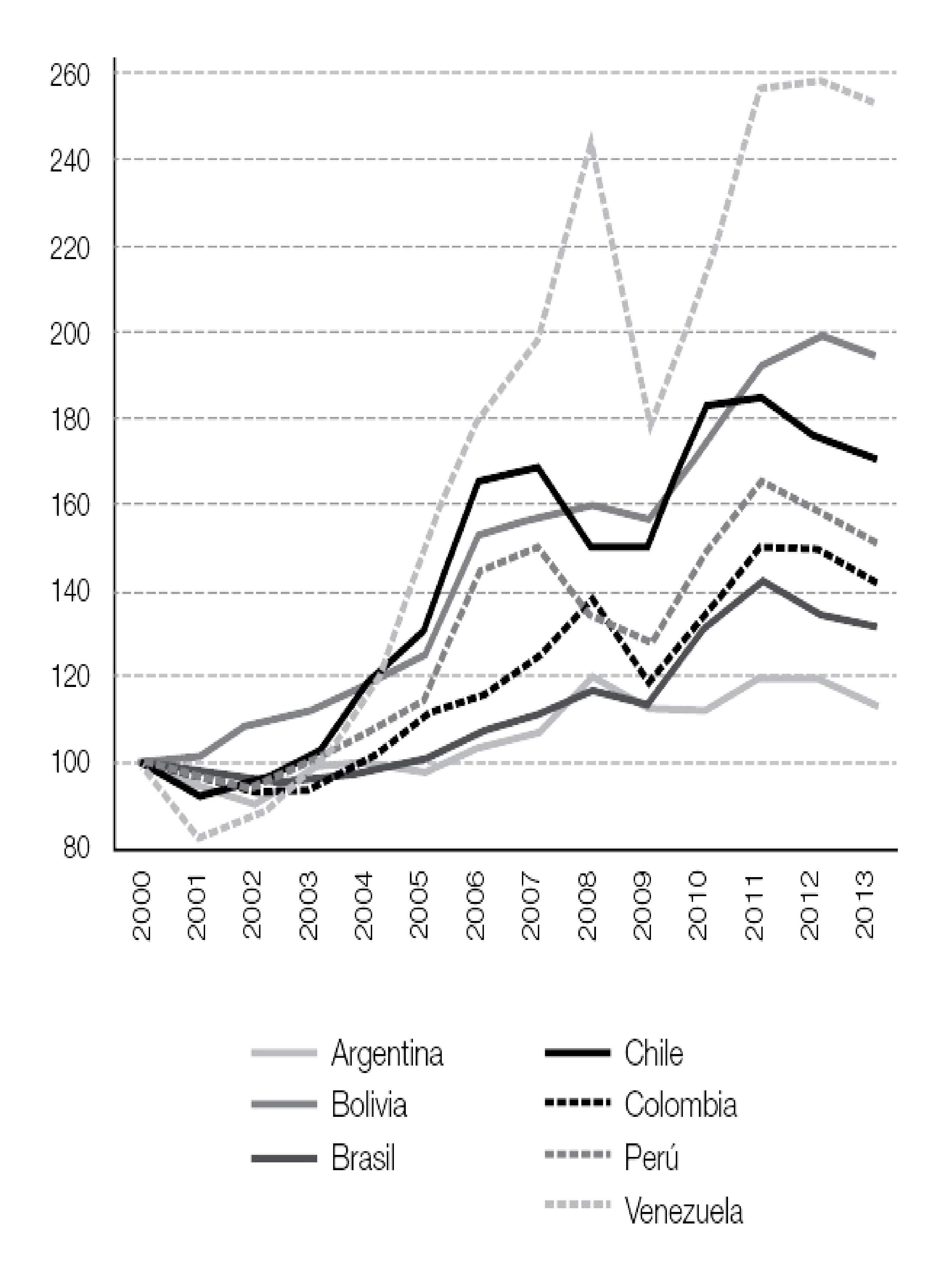
Resultado fiscal primario	3,2%	1,4%
Cuenta corriente-Balanza de divisas	4,6%	2,2%
Reservas internacionales del BCRA	10,6%	10,8%
Inversión bruta interna fija	21,5%	22,2%

Nota: Para el primer kirchnerismo se consideraron variaciones entre extremos o promedio del período comprendido entre los años 2003 y 2007. El segundo kirchnerismo comprende entre los años 2008 y 2011. El tercer kirchnerismo incluye los años 2012 a 2014 y, de contarse con datos suficientes en algunas variables, incorpora una proyección estimada de 2015.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía, Indec, BCRA, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, OEDE, Centro de Investigación de la República Argentina (Cifra) - Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), y Oficina Nacional de Presupuesto.

El resumen de indicadores expresa un muy buen desempeño macro, productivo y de mejora en el mundo social y laboral durante el primer y segundo kirchnerismos. El tercer kirchnerismo refleja un considerable deterioro en los indicadores macroeconómicos y un sostenimiento de los logros en materia social y laboral, pero sin nuevos avances.

Gráfico 1.1. Términos del intercambio: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Venezuela (2000-2013; base 2000 = 100)

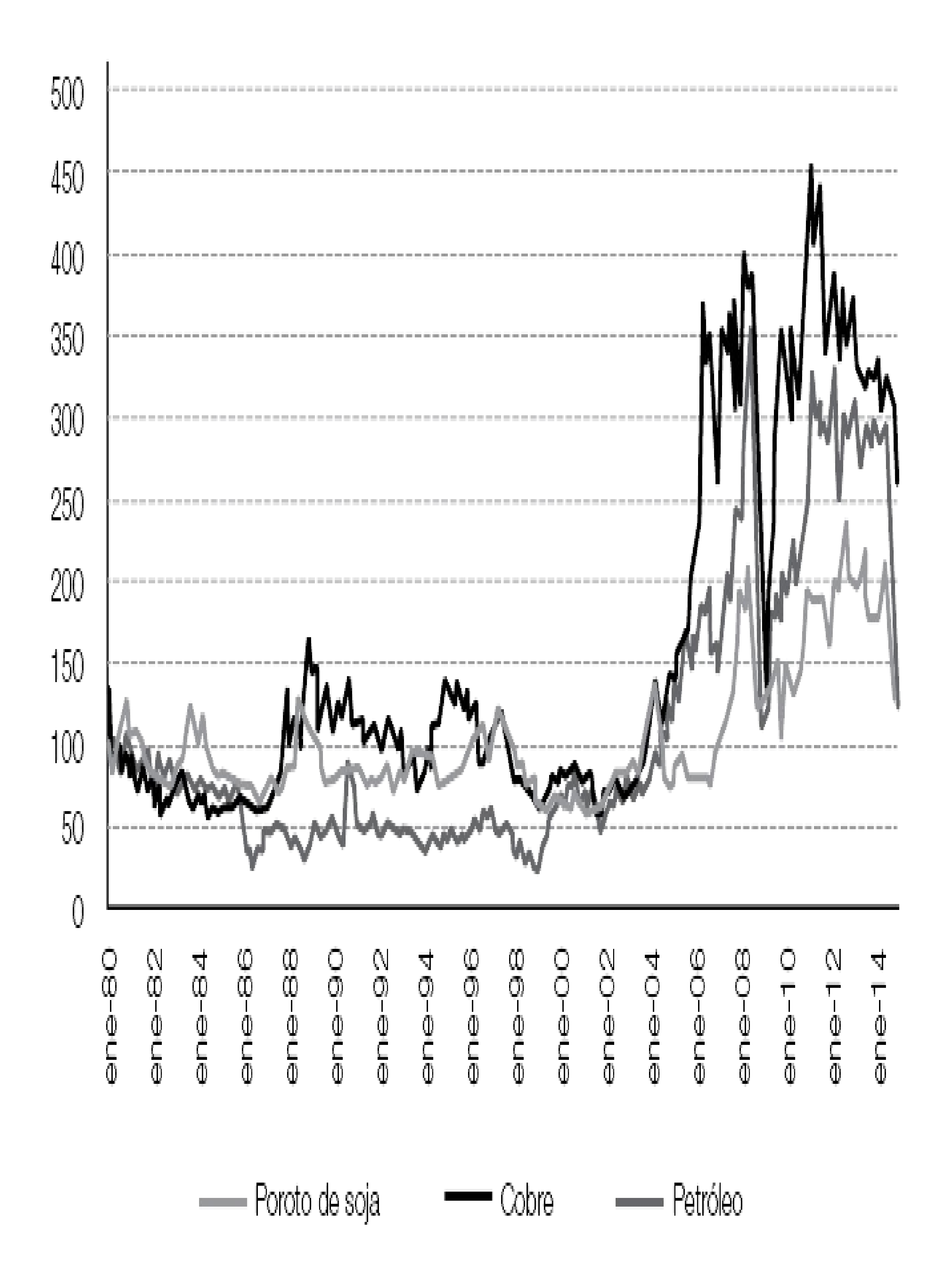


260
240
220
200
180
160
140
120
100
80
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
Argentina
Bolivia
Brasil
Chile
Colombia
Perú
Venezuela

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cepal.

Los términos del intercambio tuvieron una evolución positiva en los países más importantes de América del Sur. Sin embargo, el crecimiento no fue homogéneo: Venezuela fue el más beneficiado, seguido por Bolivia, Chile, Perú y Colombia. Argentina resultó el menos beneficiado.

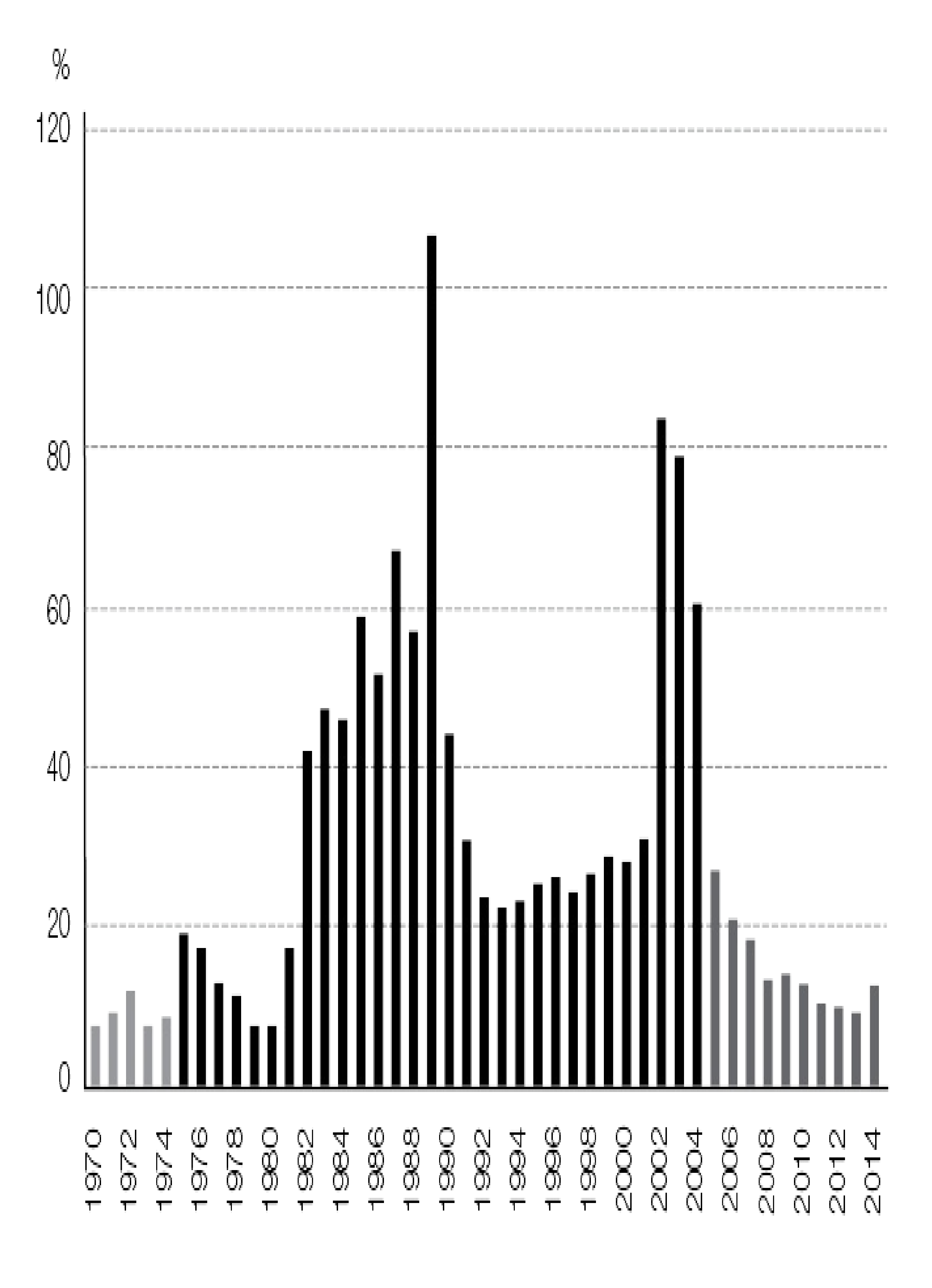
Gráfico 1.2. Precio internacional de productos primarios: soja, cobre y petróleo (1980-2014; base 2000 = 100)


500
450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
ene-80
ene-82
ene-84
ene-86
ene-88
ene-90
ene-92
ene-94
ene-96
ene-98
ene-00
ene-02
ene-04
ene-06
ene-08
ene-10
ene-12
ene-14
Poroto de soja
Cobre
Petróleo

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Esta etapa de altos precios internacionales de los productos primarios, iniciada en 2004, benefició a diversos productos, pero las alzas fueron más intensas en los casos del cobre y del petróleo que en productos agrícolas como la soja.

Gráfico 1.3. Deuda externa del sector público como porcentaje del PIB



%
120
100
80
60
40
20
0
1970
1972
1974
1976
1978
1980
1982
1984
1986
1988
1990
1992
1994
1996
1998
2000
2002
2004
2006
2008
2010
2012
2014

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y el BCRA.

A partir de la reestructuración de deuda de 2005 se produjo un importante proceso de desendeudamiento externo neto del sector público. Los gobiernos kirchneristas finalizaron con niveles de endeudamiento externo que no se veían desde la década de 1970.

Gráfico 1.4. Estimador de la actividad económica (2003-2015; base 1993 = 100)

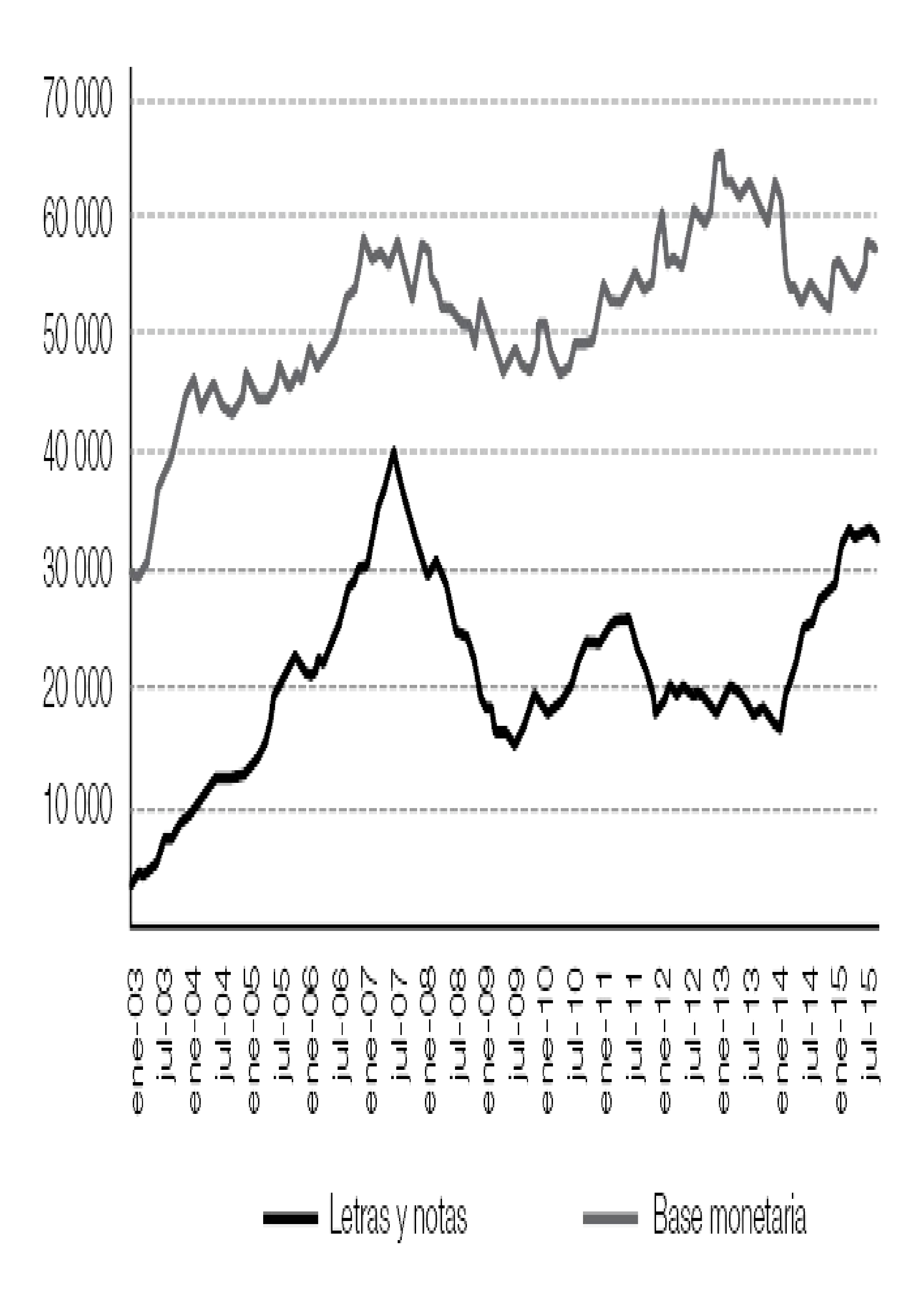


220
200
180
160
140
120
100
may-03
nov-03
may-04
nov-04
may-05
nov-05
may-06
nov-06
may-07
nov-07
may-08
nov-08
may-09
nov-09
may-10
nov-10
may-11
nov-11
may-12
nov-12
may-13
nov-13
may-14
nov-14
may-15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Economía, Indec y OJF. Datos hasta septiembre de 2015.

El crecimiento económico fue muy intenso durante el primer kirchnerismo. El segundo tuvo también una etapa de fuerte crecimiento, interrumpida pasajeramente por la crisis internacional de 2008-2009. El tercer kirchnerismo muestra una tendencia al estancamiento.

Gráfico 1.5. Política monetaria: evolución de la base monetaria y del stock de letras y notas del BCRA (montos en millones de pesos constantes a precios de 2003)

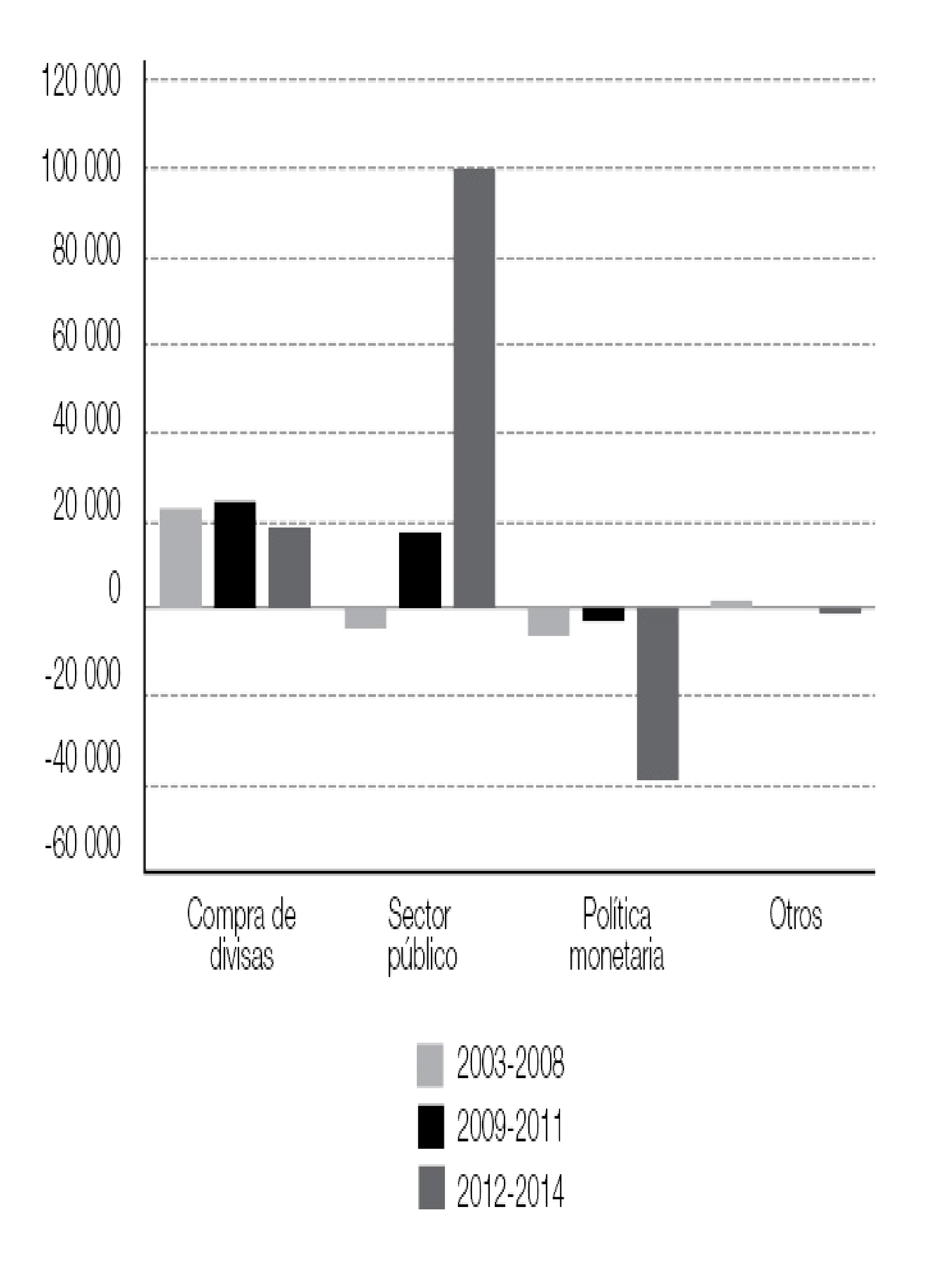


70 000
60 000
50 000
40 000
30 000
20 000
10 000
ene-03
jul-03
ene-04
jul-04
ene-05
jul-05
ene-06
jul-06
ene-07
jul-07
ene-08
jul-08
ene-09
jul-09
ene-10
jul-10
ene-11
jul-11
ene-12
jul-12
ene-13
jul-13
ene-14
jul-14
ene-15
jul-15
Letras y notas
Base monetaria

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCRA.

La expansión de la base monetaria acompañó un proceso de recuperación del protagonismo de la moneda nacional durante los primeros períodos kirchneristas. El BCRA emitía dinero para comprar los dólares del superávit comercial y acumular reservas, al tiempo que esterilizaba parte de esa expansión mediante la emisión de letras y notas de regulación monetaria (Lebac y Nobac). Una vez finalizada la crisis internacional, la expansión de la base monetaria se aceleró y entre 2012 y 2013 se produjo un crecimiento significativo (la emisión de letras y notas permanece en niveles similares). Tras la devaluación de enero de 2014, la política monetaria asumió un sesgo más contractivo y creció la emisión de letras y notas del BCRA, tendencia que se modificó durante 2015.

Gráfico 1.6. Factores de expansión de la base monetaria en diferentes períodos (2003-2008, 2009-2011 y 2012-2014; promedios anuales en millones de pesos corrientes)

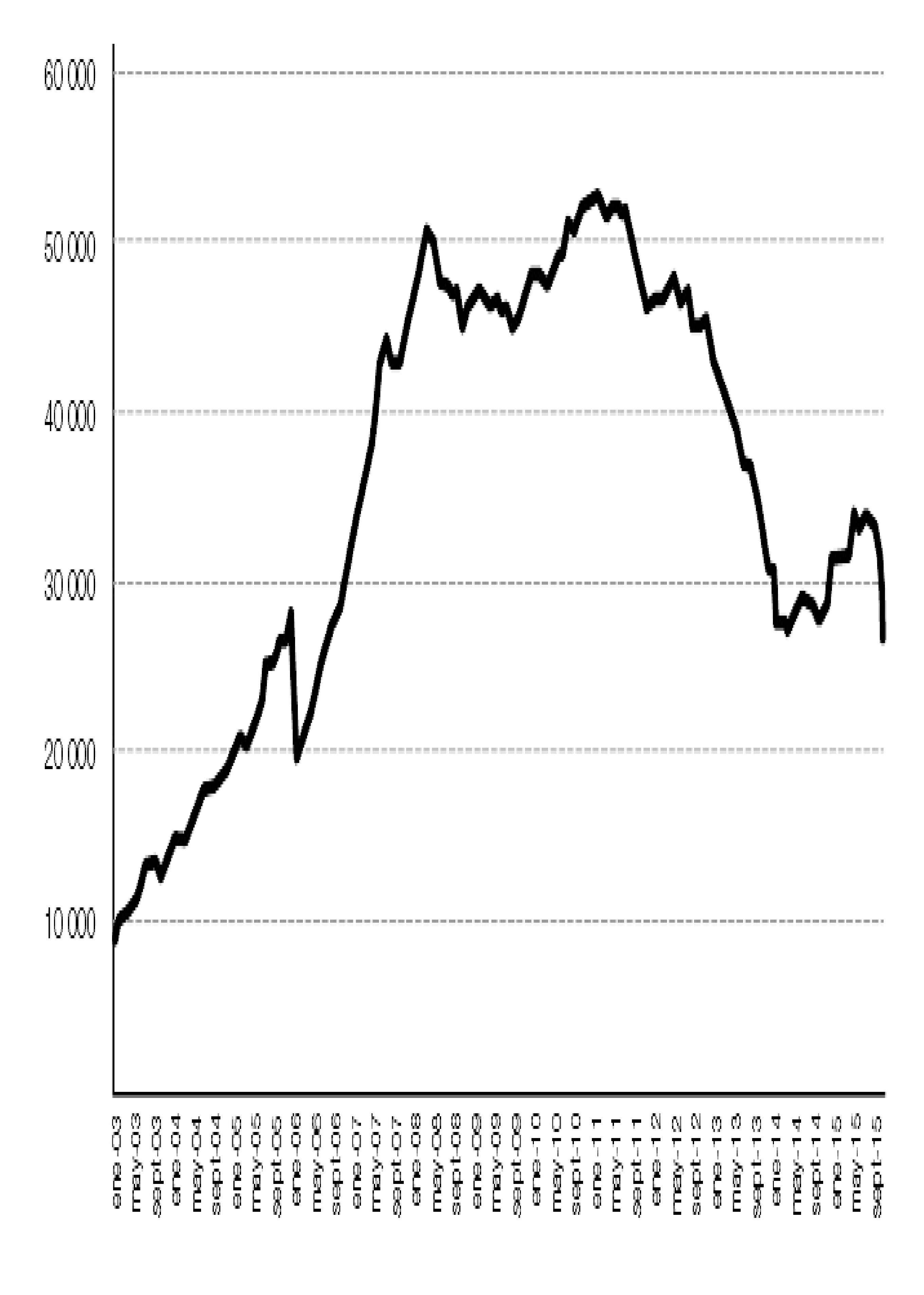


120 000
100 000
80 000
60 000
40 000
20 000
0
-20 000
-40 000
-60 000
Compra de divisas
Sector público
Política monetaria
Otros
2003-2008
2009-2011
2012-2014

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCRA.

La expansión monetaria se debió, en buena medida, a la compra de las divisas del superávit comercial por el Banco Central. Ese fenómeno tendió a decrecer en los últimos años. Las herramientas de esterilización se intensificaron también en este último período. Por último, el sector público, que había tenido un papel contractivo entre 2003 y 2008 y levemente expansivo entre 2009 y 2011, asumió un papel expansivo a partir de 2012.

Gráfico 1.7. Evolución de las reservas internacionales del BCRA (2003-2015; montos en millones de dólares; datos hasta fines de octubre de 2015)

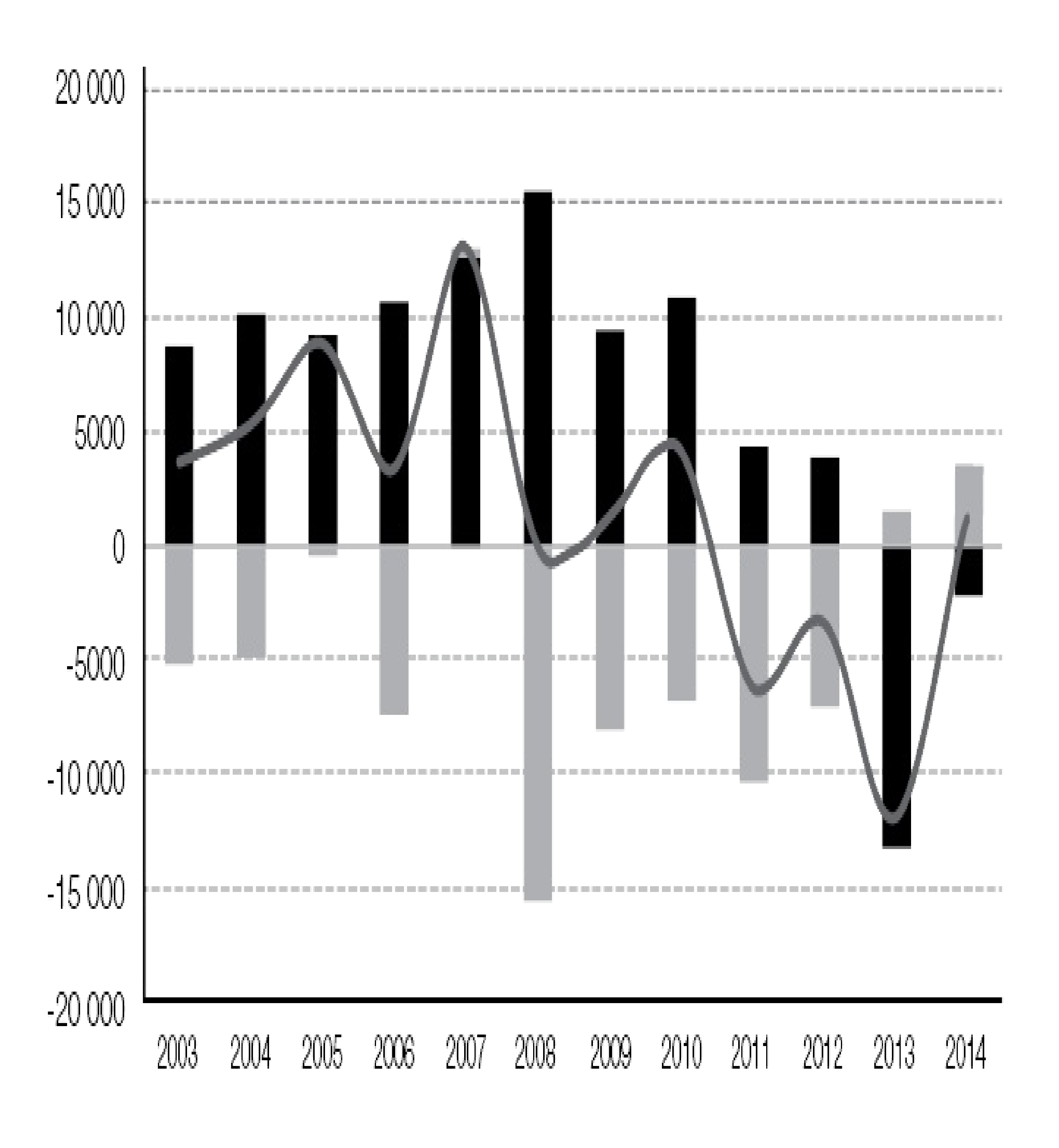


60 000
50 000
40 000
30 000
20 000
10 000
ene-03
may-03
sept-03
ene-04
may-04
sept-04
ene-05
may-05
sept-05
ene-06
may-06
sept-06
ene-07
may-07
sept-07
ene-08
may-08
sept-08
ene-09
may-09
sept-09
ene-10
may-10
sept-10
ene-11
may-11
sept-11
ene-12
may-12
sept-12
ene-13
may-13
sept-13
ene-14
may-14
sept-14
ene-15
may-15
sept-15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCRA.

Las reservas internacionales tuvieron un desempeño alcista hasta 2011. A partir de entonces comienzan a jugar negativamente los déficits energético e industrial y la falta de refinanciación de la deuda externa (se pagaron vencimientos de deuda con reservas).

Gráfico 1.8. Balanza de pagos, 2003-2014 (montos en millones de dólares en base al balance cambiario del BCRA)



20 000
15 000
10 000
5000
0
-5000
-10 000
-15 000
-20 000
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
Cuenta corriente
Cuenta capital
Variación de reservas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCRA.

Hasta 2011 los superávits de cuenta corriente permitieron acumular reservas aun pagando deudas y teniendo un saldo negativo en el ingreso de capitales. A partir de entonces fue necesario recurrir a leves superávits de capital para suplir una cuenta corriente que revirtió el signo positivo de períodos anteriores.

Cuadro 1.2. Estructura de la recaudación fiscal. Participación de los principales impuestos, aportes y contribuciones en los ingresos del sector público (comparación entre los períodos 1997-2000 y 2003-2014)

	1997-2000	2003-2014
Ganancias	19,2%	21,0%
IVA neto	39,3%	28,0%
Seguridad social	19,9%	22,9%
Comercio exterior	5,1%	11,7%
Otros	16,5%	16,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

Si bien no se introdujo una reforma impositiva integral, la estructura recaudadora tuvo importantes modificaciones progresivas durante los gobiernos kirchneristas. El peso del IVA se redujo en 11 puntos porcentuales y en su lugar crecieron los impuestos al comercio exterior, en especial las retenciones a las exportaciones, ganancias y seguridad social (debido sobre todo al crecimiento en la cantidad de trabajadores ocupados registrados).

Cuadro 1.3. Estructura del gasto público (comparación entre la Convertibilidad y los tres gobiernos kirchneristas)

Composición del gasto	1993-2000	2003-2007	2008-2011	20
Corriente	94,1%	90,6%	87,6%	
• Consumo y operación	16,2%	14,5%	17,5%	
• Intereses de la deuda	10,3%	8,7%	7,8%	
• Seguridad social	29,7%	25,6%	31,5%	
• Transferencias corrientes y otros	38,0%	41,9%	30,8%	
• Déficit operativo de empresas públicas	0,1%	0,2%	0,6%	
De capital	5,9%	9,4%	12,4%	
• Inversión pública	5,7%	8,3%	12,1%	
• Inversión financiera	0,1%	1,1%	0,3%	
Total gasto público nacional	100,0%	100,0%	100,0%	1

Porcentaje del PIB	1993-2000	2003-2007	2008-2011	20
Corriente	15,7%	15,3%	16,4%	
• Consumo y operación	2,7%	2,4%	3,3%	
• Intereses de la deuda	1,7%	1,5%	1,5%	
• Seguridad social	5,0%	4,3%	5,9%	
• Transferencias corrientes y otros	6,3%	7,1%	5,8%	
• Déficit operativo de empresas públicas	0,0%	0,0%	0,1%	
De capital	1,0%	1,6%	2,3%	
• Inversión pública	1,0%	1,4%	2,3%	
• Inversión financiera	0,0%	0,2%	0,1%	
Total gasto público nacional	16,7%	16,9%	18,7%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

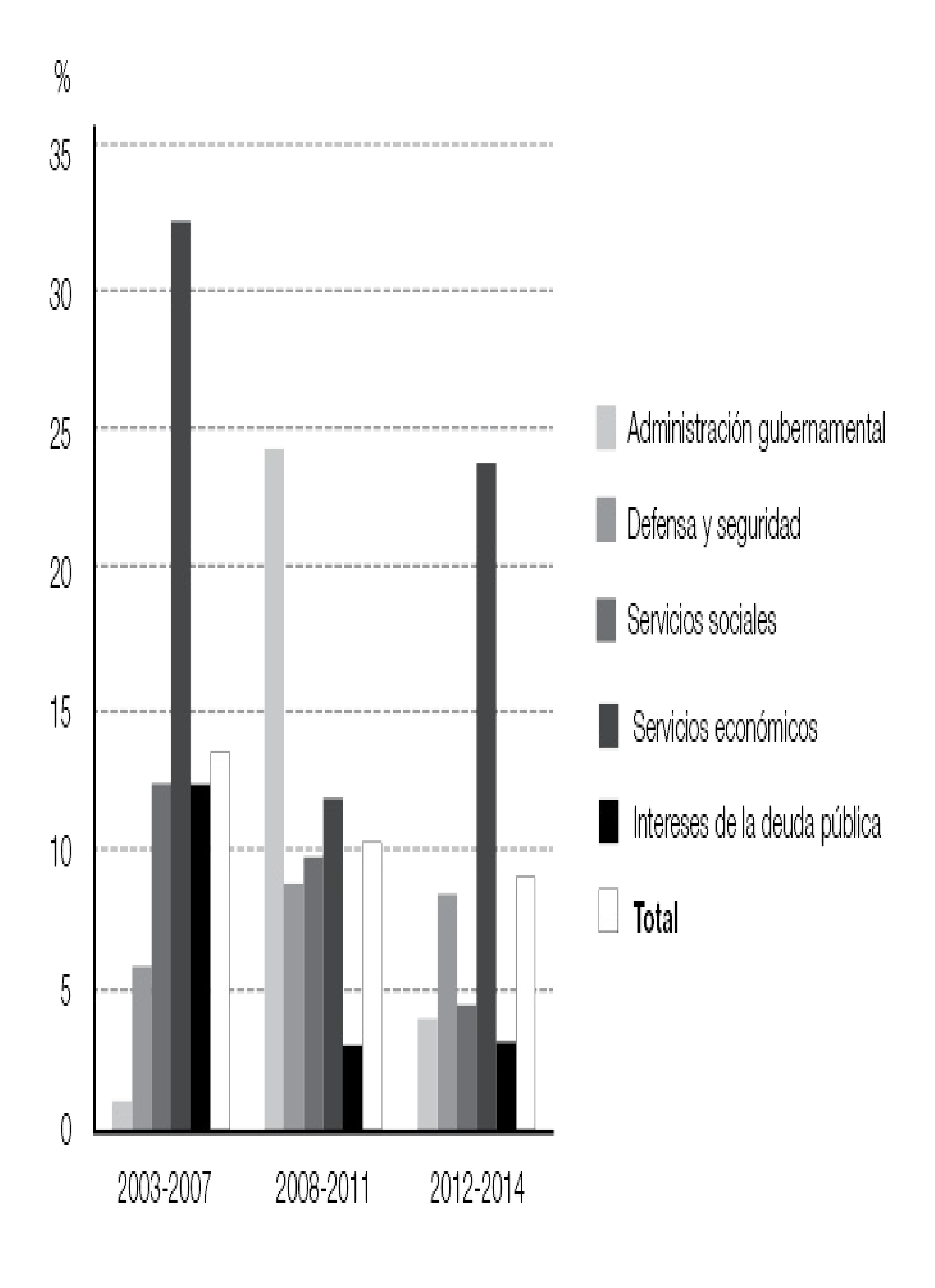
Cuadro 1.4. Evolución del gasto público según finalidad y función (millones de pesos a precios de 2003)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administración gubernamental	4206	4676	4926	5047	4398	4583
Defensa y seguridad	4575	4981	5204	5566	5760	5661
Servicios sociales	35.574	40.510	44.616	50.963	56.712	57.60
• Salud	2500	2513	2473	2814	3370	3517
• Seguridad social	21.232	23.699	25.215	28.812	37.568	38.72
• Educación y cultura	3323	4019	4770	6088	7409	7033
• Otros	8519	10.279	12.158	13.249	8365	8324
Servicios económicos	5282	5751	10.581	12.254	16.254	21.76
• Energía	443	2385	3043	4253	6598	9938
• Transporte	1233	2155	3582	5575	7093	8271
• Otros	3606	1212	3955	2426	2562	3553
Intereses de la deuda pública	7168	5639	10.525	9577	11.458	11.33
Total	56.805	61.558	75.852	83.407	94.581	100.94

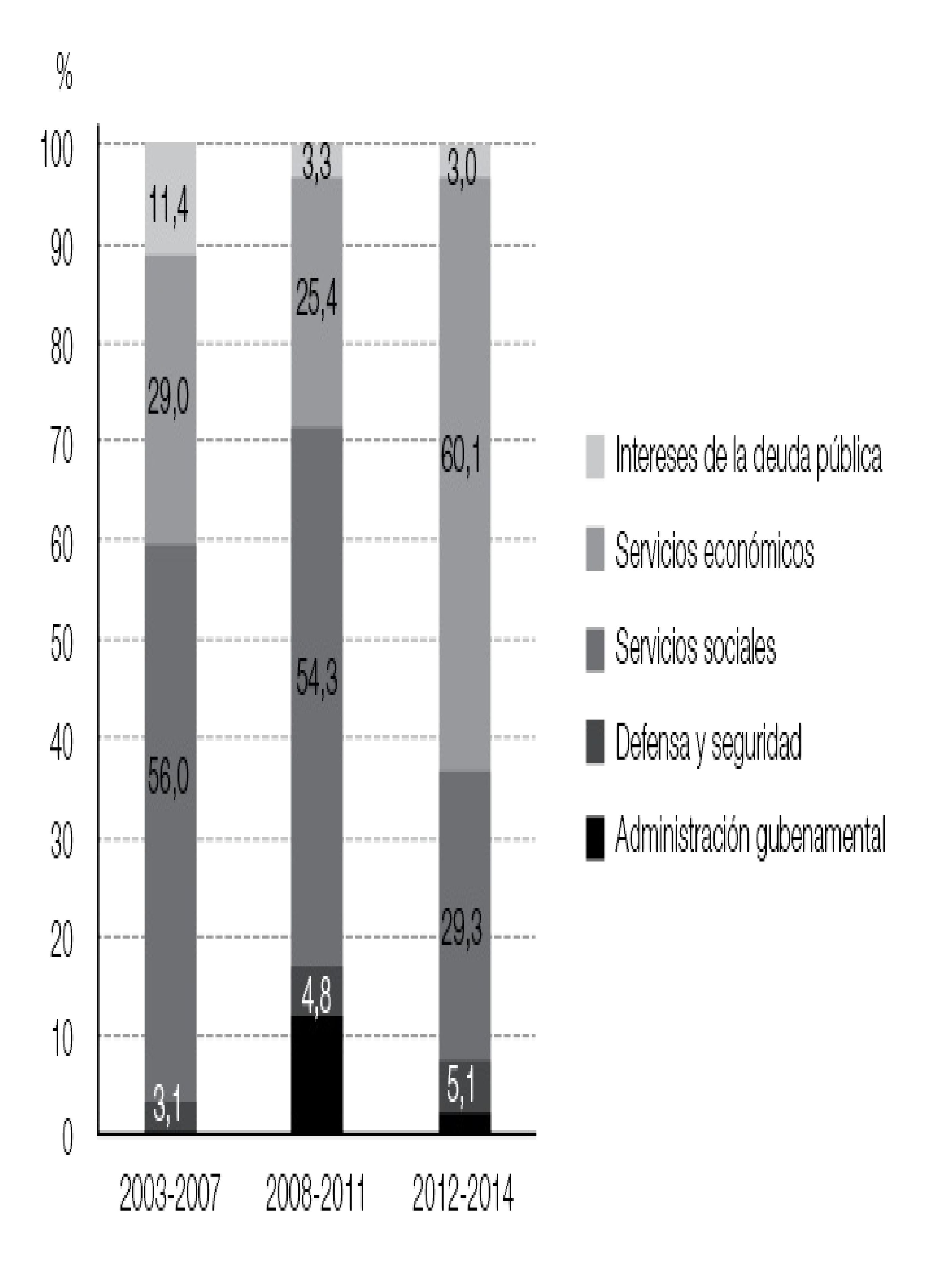
Durante los gobiernos kirchneristas se observaron cambios en la composición del gasto público: a) la inversión pública creció paulatinamente y se redujo la participación del gasto corriente (en ambos casos, con excepción del período 2012-2014); b) cayó el peso de los intereses de la deuda y creció el gasto en seguridad social; c) cayeron las transferencias corrientes; d) el gasto destinado a cubrir el déficit operativo de las empresas públicas reapareció como un componente relevante, aunque de baja significatividad agregada.

Gráfico 1.9. Evolución del gasto público 2003-2014

a. Tasa de crecimiento anual promedio


%
35
30
25
20
15
10
5
0
2003-2007
2008-2011
2012-2014
Administración gubernamental
Defensa y seguridad
Servicios sociales
Servicios económicos
Intereses de la deuda pública
Total

b. Contribución a la variación del gasto público



%
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
11,4
29,0
56,0
3,1
3,3
25,4
54,3
4,8
3,0
60,1
29,3
5,1
2003-2007
2008-2011
2012-2014
Intereses de la deuda pública
Servicios económicos
Servicios sociales
Defensa y seguridad
Administración gubenamental

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Cifra.

c. Gasto promedio en cada período

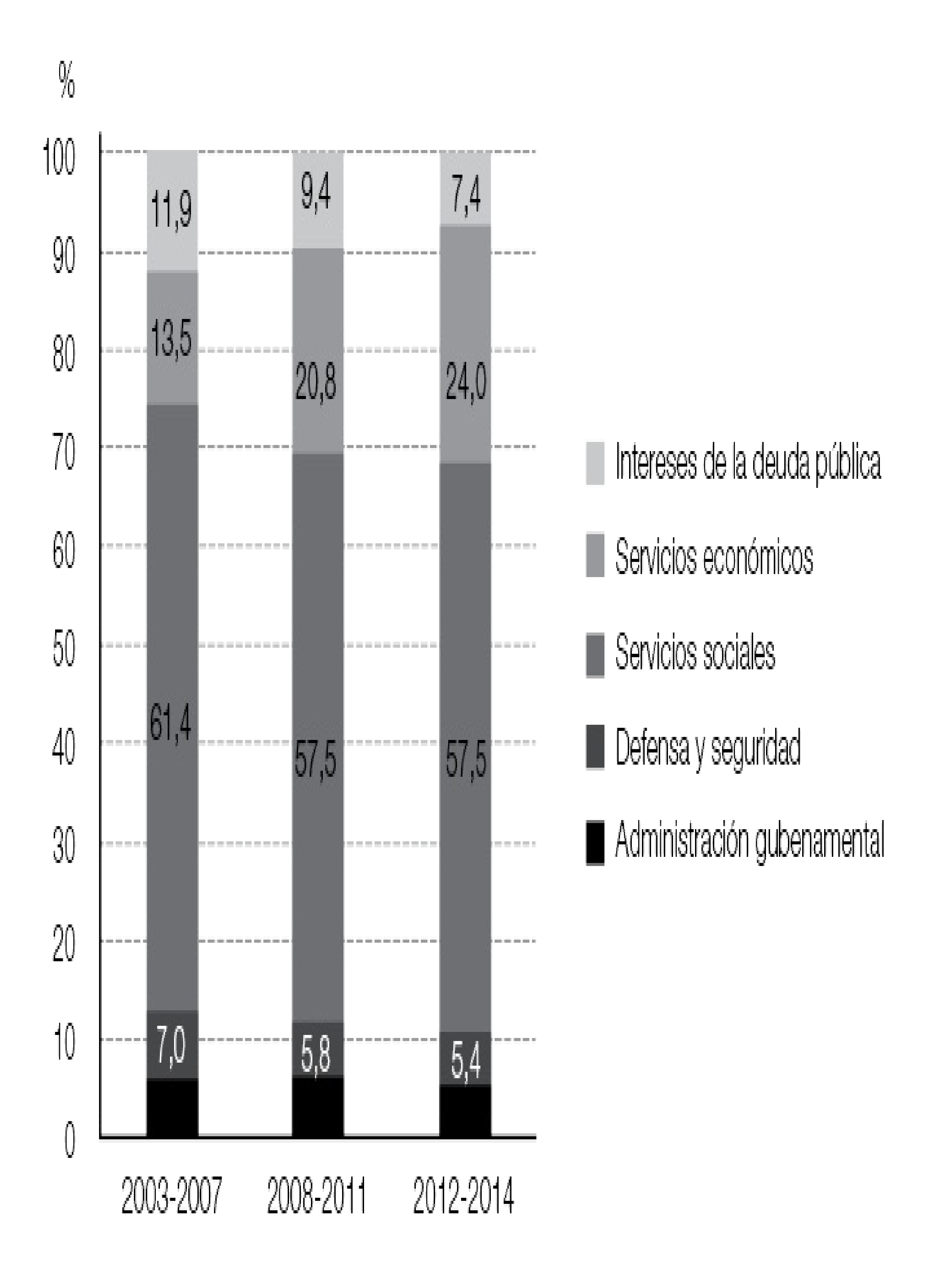


160 000
140 000
120 000
100 000
80 000
60 000
40 000
20 000
0

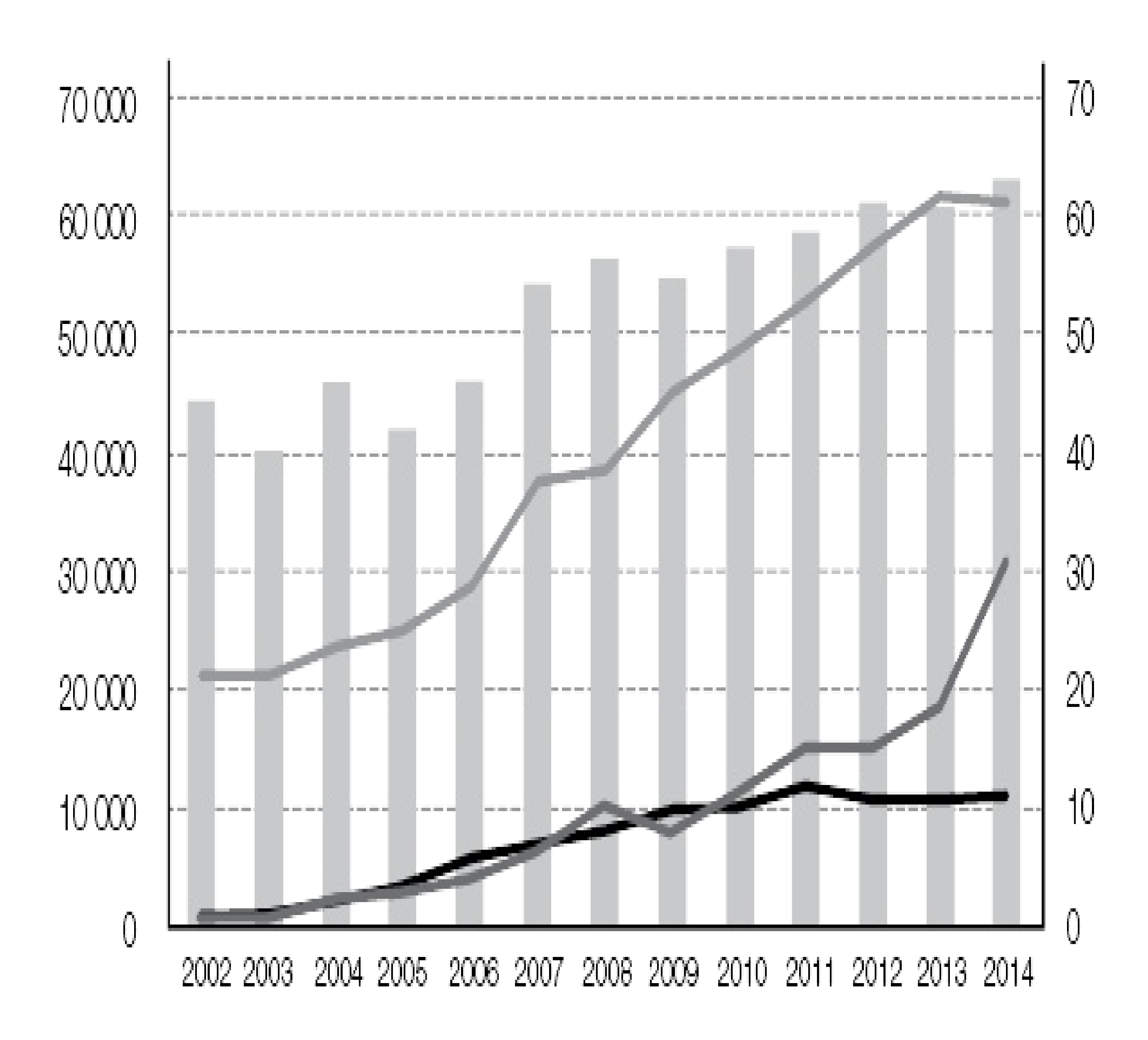
2003-2007
2008-2011
2012-2014

Intereses de la deuda pública
Servicios económicos
Servicios sociales
Defensa y seguridad
Administración gubenamental

d. Estructura del gasto según finalidad y función


%
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
11,9
13,5
61,4
7,0
9,4
20,8
57,5
5,8
7,4
24,0
57,5
5,4
2003-2007
2008-2011
2012-2014
Intereses de la deuda pública
Servicios económicos
Servicios sociales
Defensa y seguridad
Administración gubenamental

e. Evolución del gasto en seguridad social y servicios económicos en energía y transporte

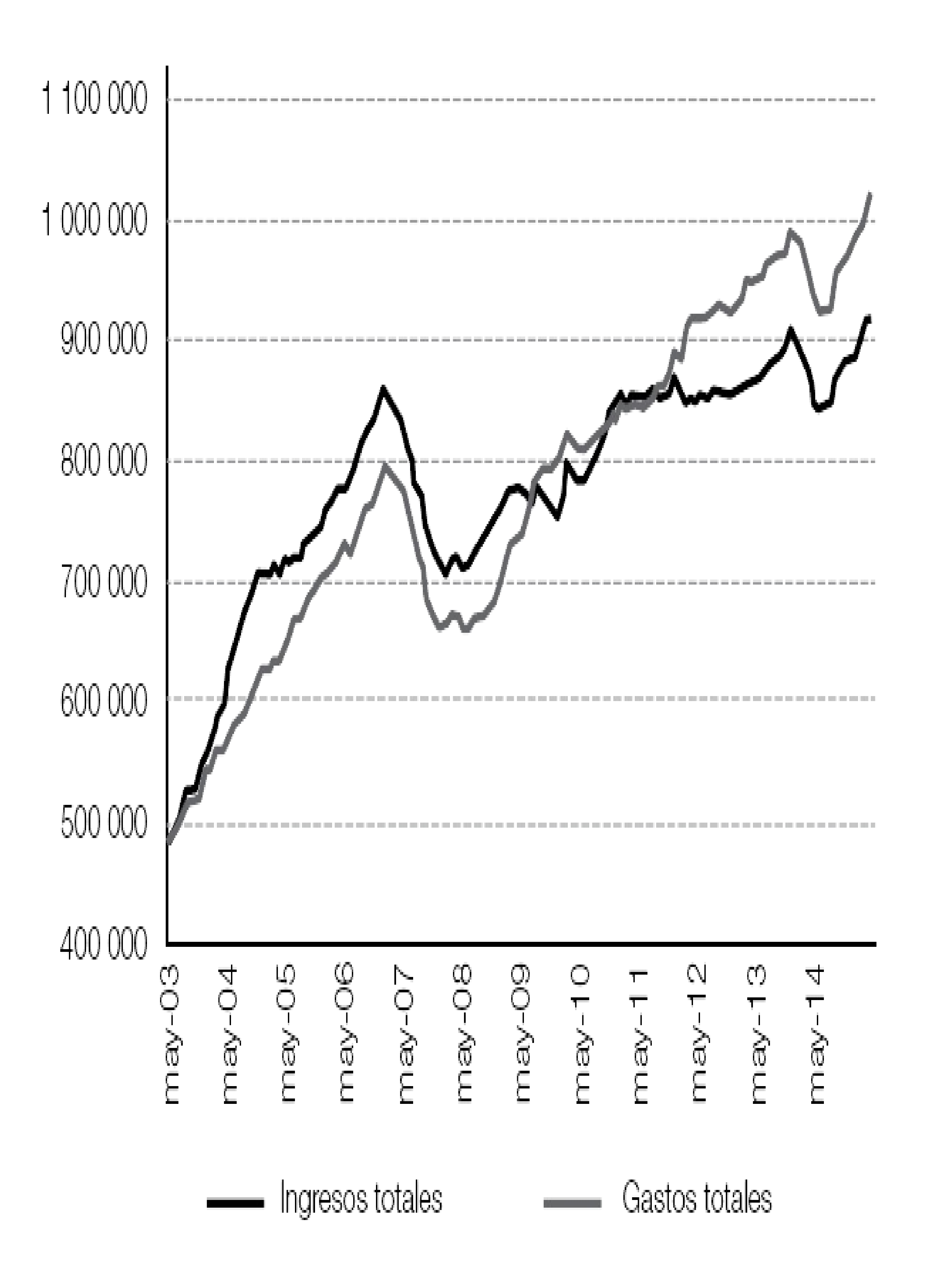


%
70 000
60 000
50 000
40 000
30 000
20 000
10 000
0
70
60
50
40
30
20
10
0
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
Peso de los tres rubros en el gasto total
Seguridad social
Energía
Transporte

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto, el Ministerio de Economía y Cifra.

La evolución del gasto público refleja un notable crecimiento, que no se explica en lo sustancial por un incremento en el gasto asociado a su funcionamiento sino, fundamentalmente, por un mayor gasto social (focalizado en los programas de inclusión previsional y de transferencias a los sectores más pobres, entre los que se destacan la AUH y las pensiones no remunerativas) y por los subsidios al transporte y la energía. El mayor gasto social es el principal factor de expansión en términos absolutos y los subsidios a la energía, el mayor en términos relativos. Los subsidios al transporte se fueron acotando durante el tercer kirchnerismo y los intereses de la deuda tuvieron menor peso en el gasto que en períodos anteriores.

Gráfico 1.10. Finanzas públicas: evolución del gasto y los ingresos del sector público nacional a partir de mayo de 2003 (montos en millones de pesos a precios de 2014; acumulado de los últimos doce meses)

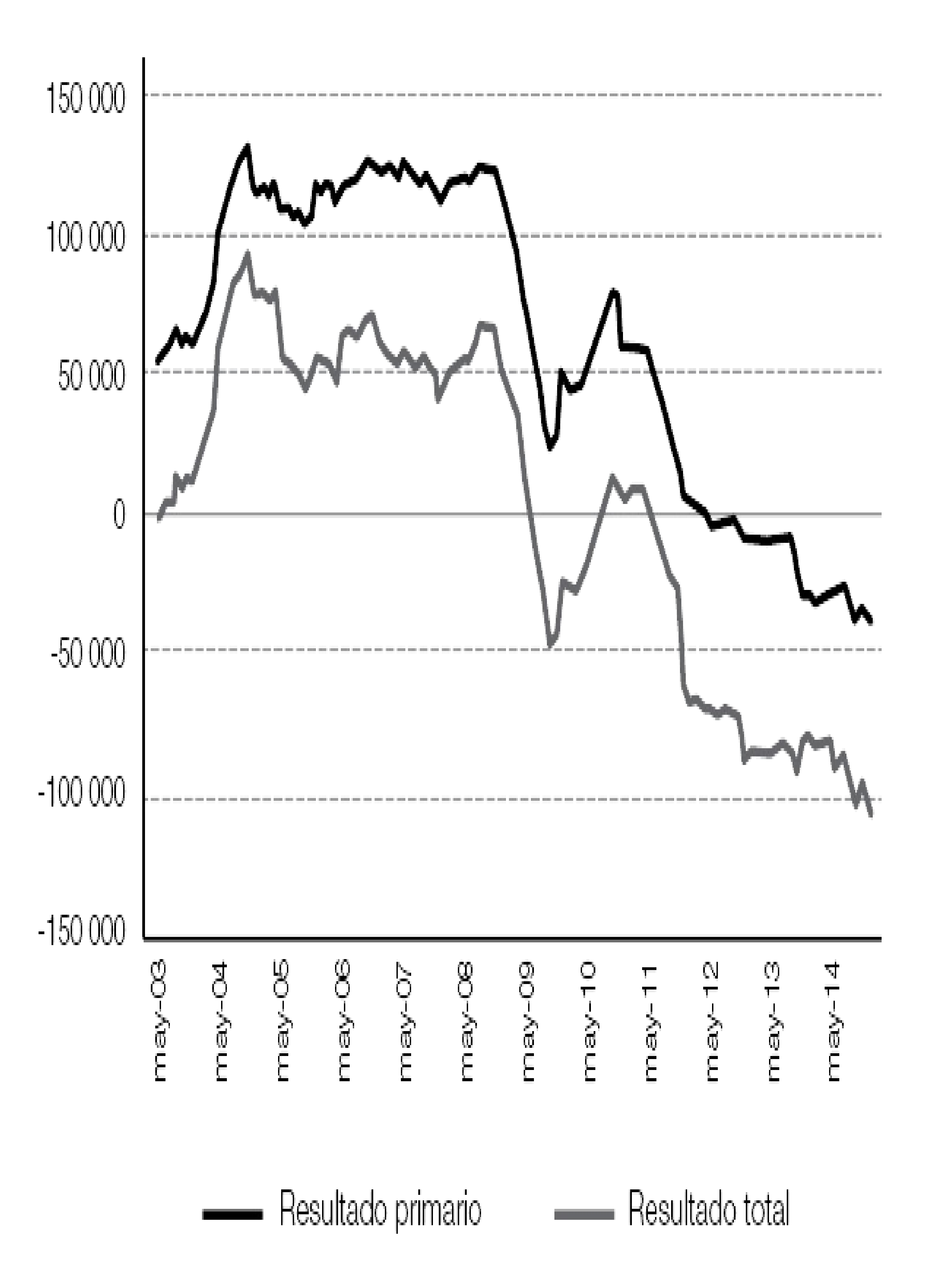


1 100 000
1 000 000
900 000
800 000
700 000
600 000
500 000
400 000
may-03
may-04
may-05
may-06
may-07
may-08
may-09
may-10
may-11
may-12
may-13
may-14
Ingresos totales
Gastos totales

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Cifra.

El gasto público tuvo una tendencia ascendente hasta 2006. Luego ingresó en una fase de ralentización, que en buena medida se explica por el alza de la inflación. Hacia fines de 2008, y en el marco del inicio de la crisis internacional, recuperó un claro sesgo expansivo, pero continuó por debajo de los ingresos fiscales hasta mediados de 2009. A partir de entonces se sucedieron dos años en que gastos e ingresos evolucionaron de manera similar. Desde mediados de 2011 el gasto empezó a crecer claramente por encima de los ingresos, dando inicio a una etapa de reaparición del déficit fiscal.

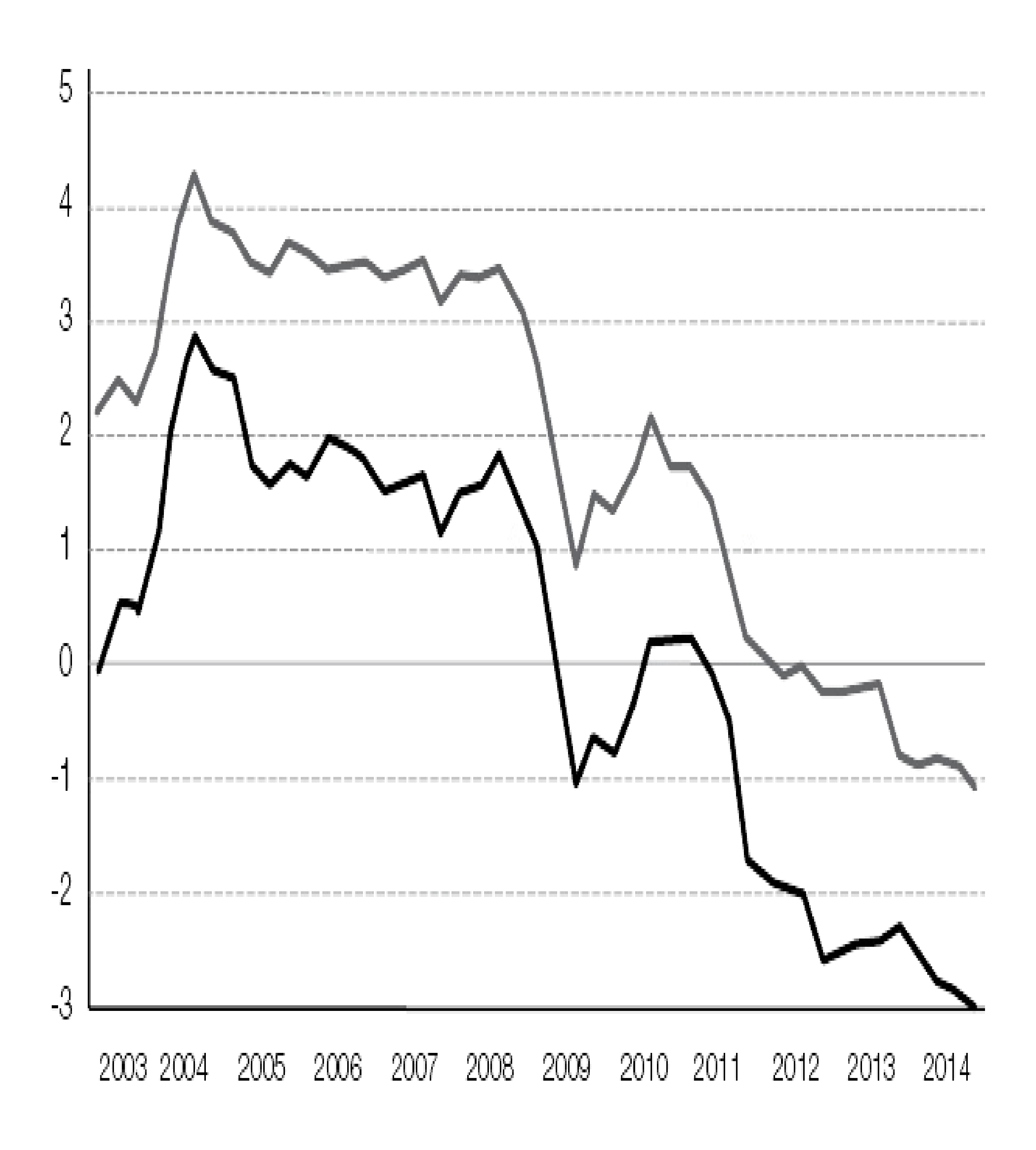
Gráfico 1.11. Resultado fiscal primario, antes del pago de intereses de la deuda y total (montos en millones de pesos a precios de 2014; acumulado de los últimos doce meses)


150 000
100 000
50 000
0
-50 000
-100 000
-150 000
may-03
may-04
may-05
may-06
may-07
may-08
may-09
may-10
may-11
may-12
may-13
may-14
Resultado primario
Resultado total

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

El gobierno conservó un importante y estable superávit fiscal hasta mediados de 2008. A partir de entonces sobrevinieron tres etapas: una primera de deterioro, en consonancia con el inicio de la crisis internacional; una segunda de recuperación, tras el fin de la crisis, y una tercera de tendencia a la baja desde mediados de 2011. A fines de 2012 llega a su fin la era de los superávits primarios.

Gráfico 1.12. Resultado fiscal como porcentaje del PIB (acumulado de los últimos doce meses)

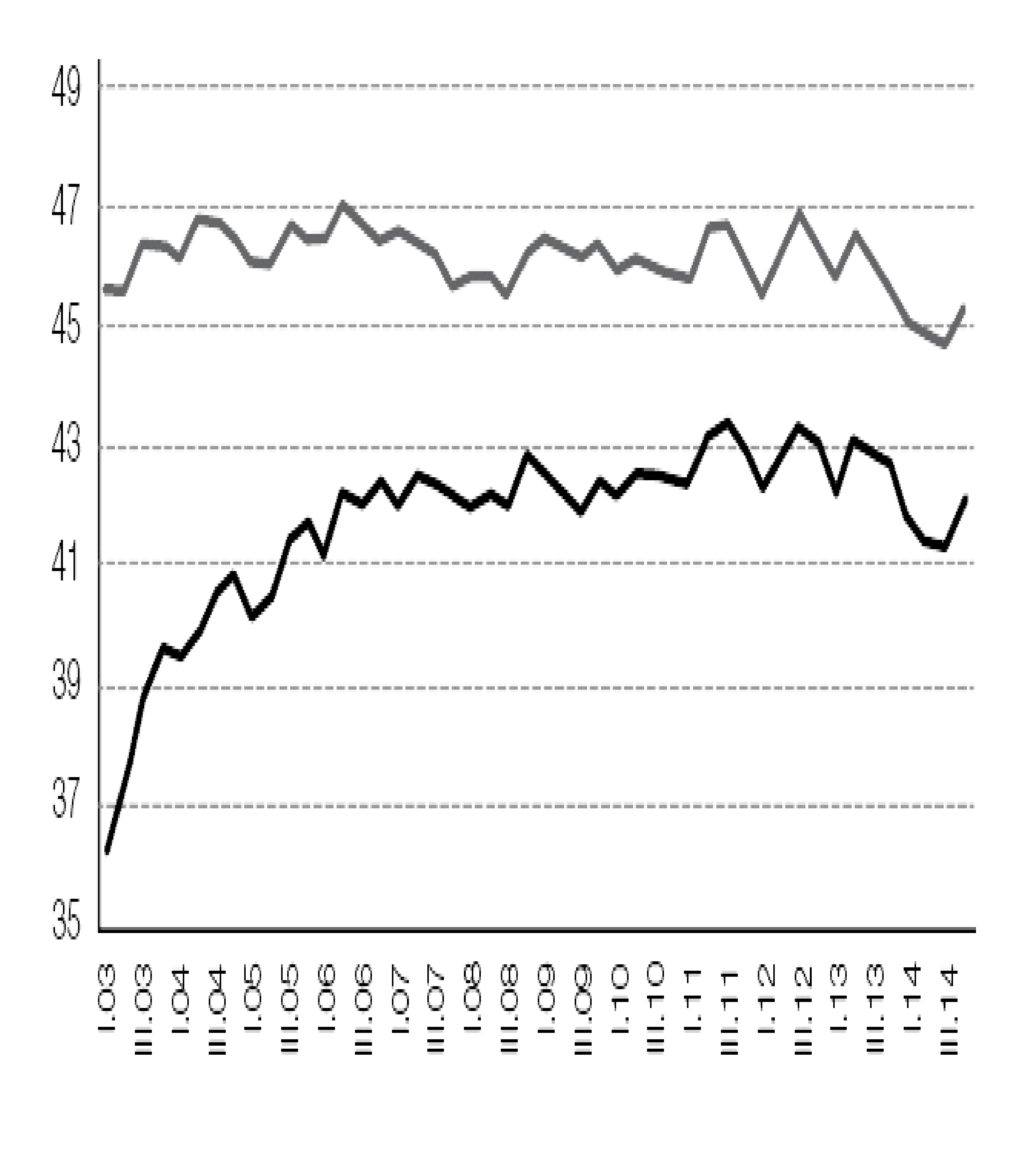


%
5
4
3
2
1
0
-1
-2
-3
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
Resultado primario
Resultado total

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

Entre 2004 y 2008 el gobierno conservó un significativo superávit primario en torno al 3,5% y el 4% del PIB. Debido al cambio de tendencia antes señalado, 2014 finalizó con un déficit primario del 1% del PIB y un déficit global del 3% del PIB.

Gráfico 1.13. Tasas de actividad y empleo (2003-2014; personas activas y ocupadas como porcentaje de la población total)

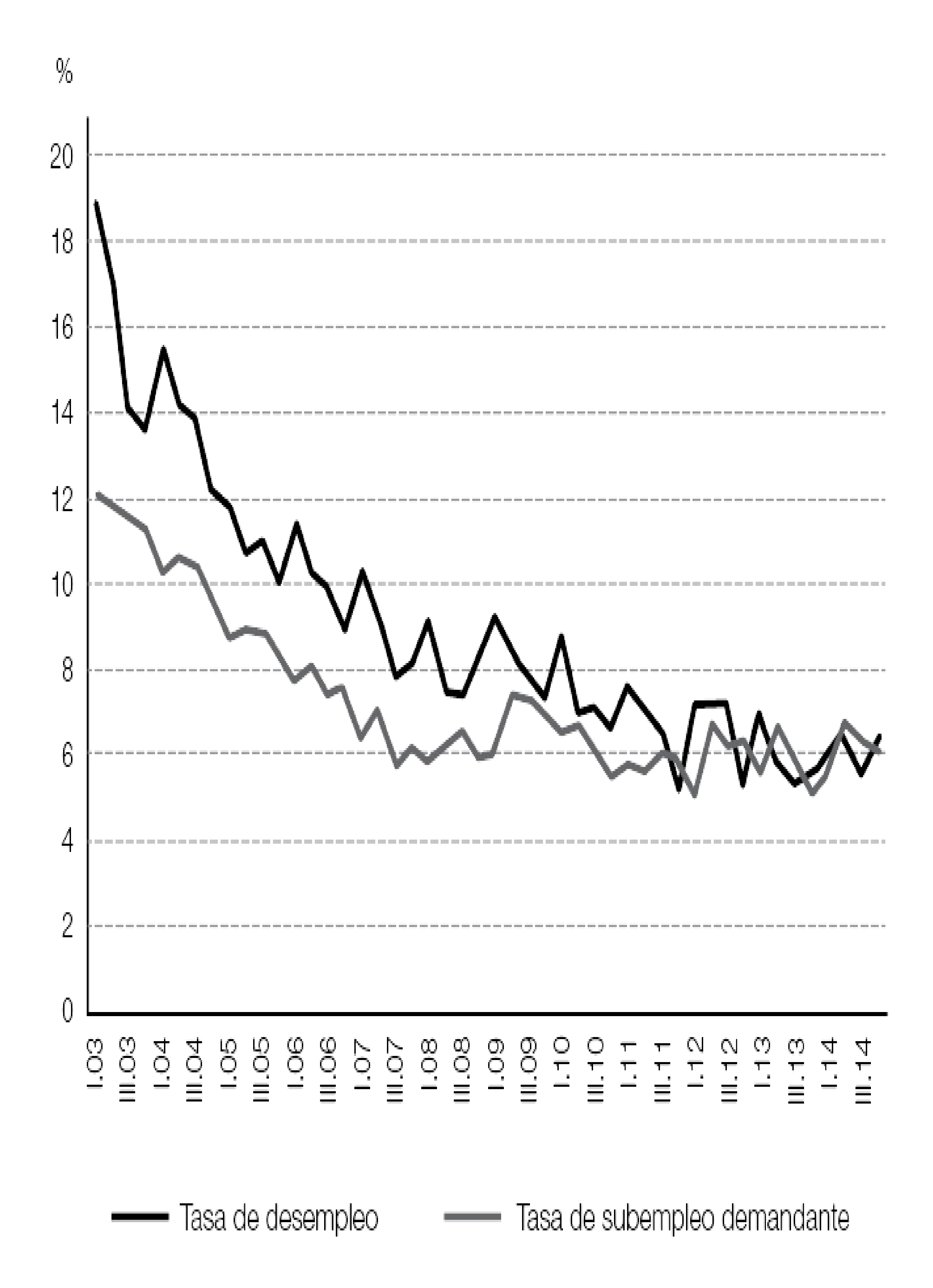


%
49
47
45
43
41
39
37
35
I.03
III.03
I.04
III.04
I.05
III.05
I.06
III.06
I.07
III.07
I.08
III.08
I.09
III.09
I.10
III.10
I.11
III.11
I.12
III.12
I.13
III.13
I.14
III.14
Tasa de empleo
Tasa de actividad

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)-Indec.

La tasa de empleo creció de manera persistente hasta 2011 en un contexto de sostenimiento de la tasa de actividad en el mercado laboral. La situación se sostuvo durante varios períodos y comenzó a mostrar algunos signos de reversión en 2014, cuando se observa una caída tanto en la tasa de empleo como en la de actividad.

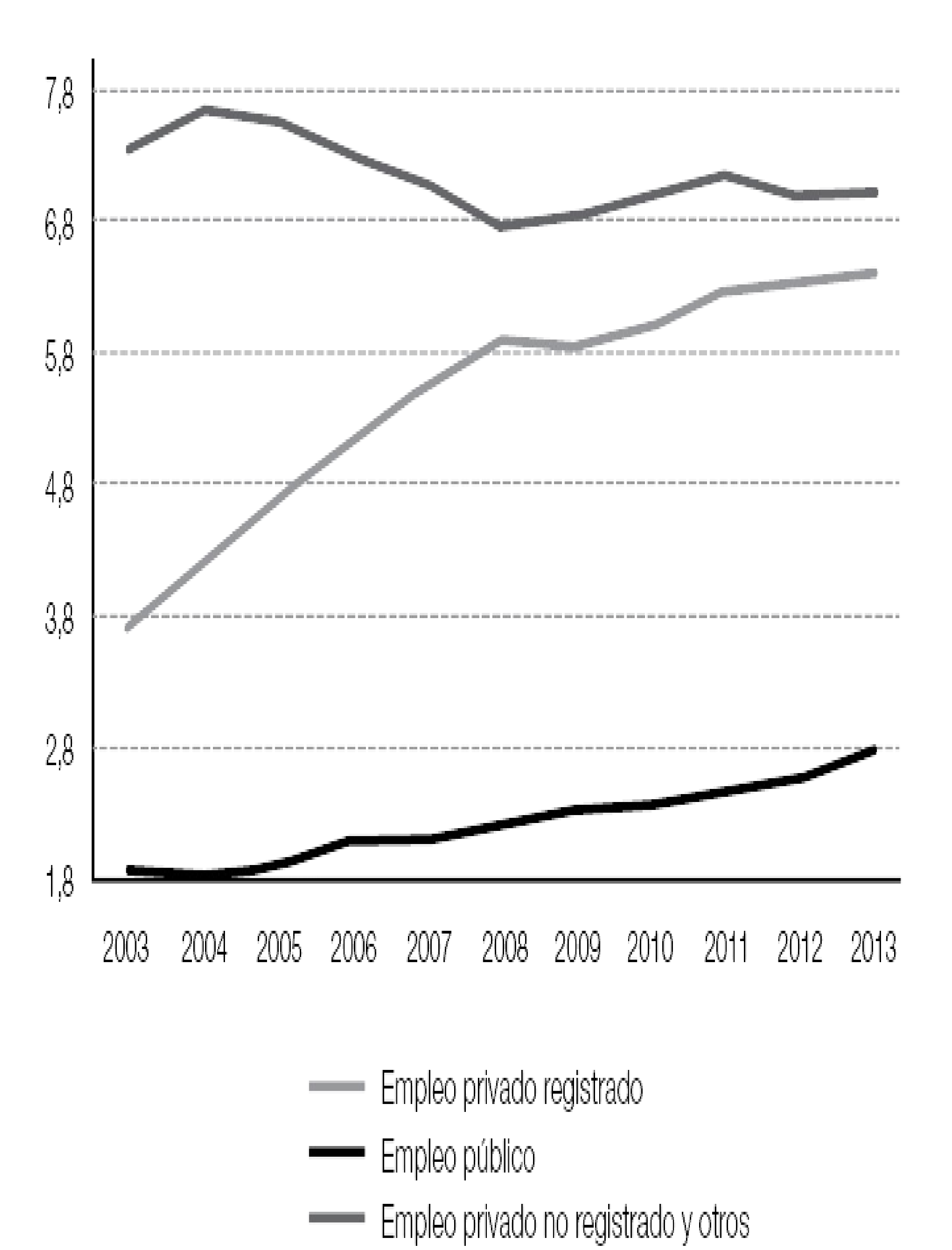
Gráfico 1.14. Tasa de desempleo y subempleo demandante (2003-2014; desocupados y subocupados que buscan empleo como porcentaje de la población económicamente activa)


%
20
18
16
14
12
10
8
6
4
2
0
I.03
III.03
I.04
III.04
I.05
III.05
I.06
III.06
I.07
III.07
I.08
III.08
I.09
III.09
I.10
III.10
I.11
III.11
I.12
III.12
I.13
III.13
I.14
III.14
Tasa de desempleo
Tasa de subempleo demandante

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EPH–Indec.

La inclusión en el mundo laboral fue una nota muy importante durante estos períodos. Desde un punto de arranque donde más del 30% de las personas activas tenía serios problemas laborales (12% estaban subocupadas y buscaban otro empleo y 19% estaban desocupadas), hacia 2011 esa proporción se había reducido al 12% con aproximadamente un 6% de subocupados y un 6% de desocupados.

Gráfico 1.15. Evolución del número de puestos de trabajo según el sector empleador (2003-2011; millones de ocupados)



7,8
6,8
5,8
4,8
3,8
2,8
1,8
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
Empleo privado registrado
Empleo público
Empleo privado no registrado y otros

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EPH–Indec.

La creación de empleo privado registrado fue el elemento más dinámico del mundo laboral durante el primer y segundo kirchnerismos. El empleo privado no registrado y el cuentapropismo comenzaron a aumentar a partir de 2010 y volvieron a reducirse en 2012 y 2013. El empleo público fue el más dinámico después de 2011.

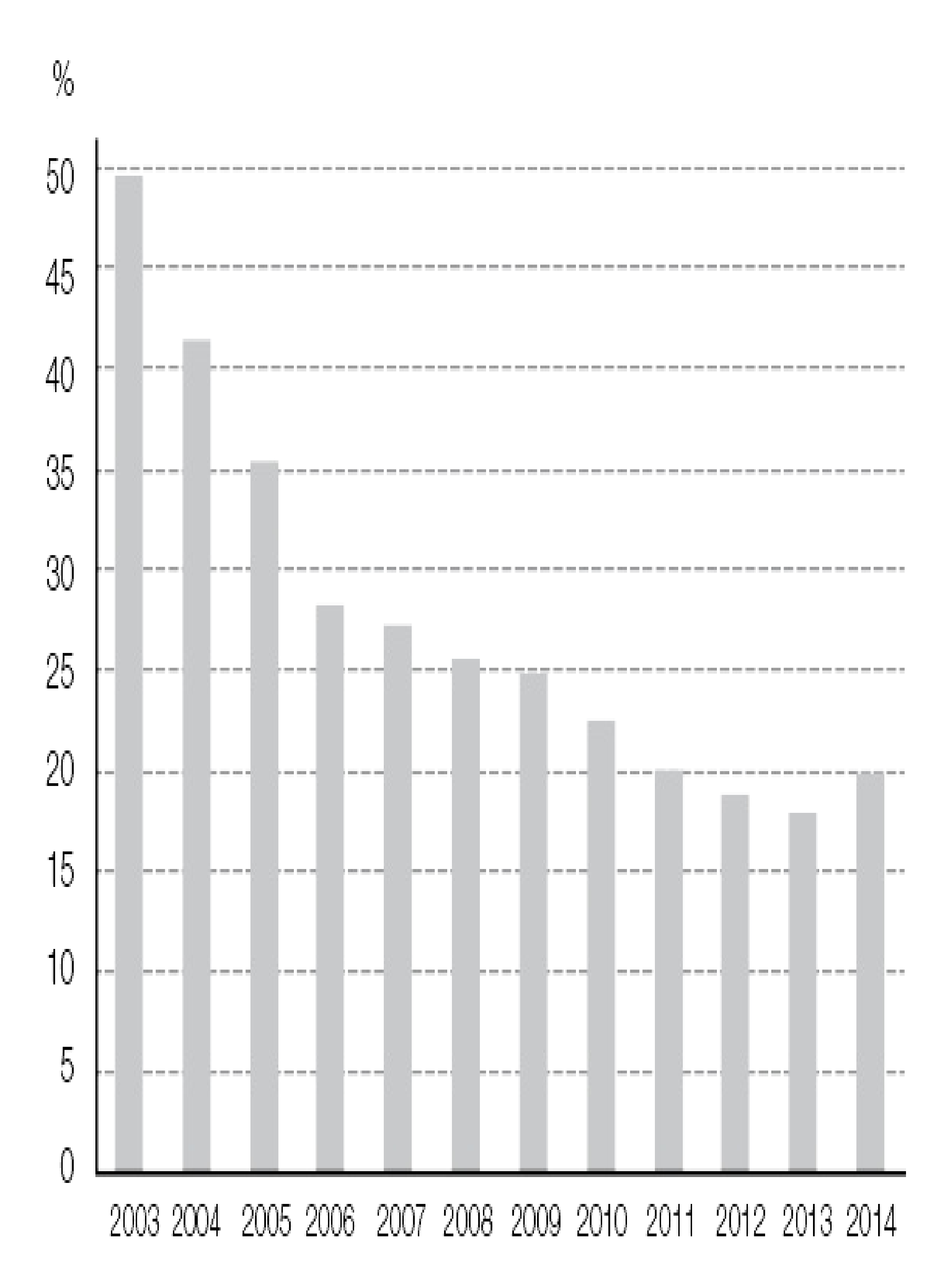
Cuadro 1.5. Evolución del empleo. Desagregación por el sector empleador (2003-2013; miles de personas)

	Empleo privado	Empleo
Registrado	No registrado, cuentapropistas y otros	To
Variación de empleos (en miles)		
2003-2008	2190	-5
2009-2011	434	3
2011-2013	135	-1
2003-2013	2673	-3
Contribución a la variación		
2003-2008	112%	-3
2009-2011	49%	3
2011-2013	51%	-6
2003-2013	84%	-1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Indec.

El empleo tuvo un destacado desempeño durante los gobiernos kirchneristas. El sector privado formal fue la principal fuente de creación de empleo durante los primeros años. Con posterioridad, su dinamismo fue decreciendo. En los últimos años, el empleo público fue el más dinámico.

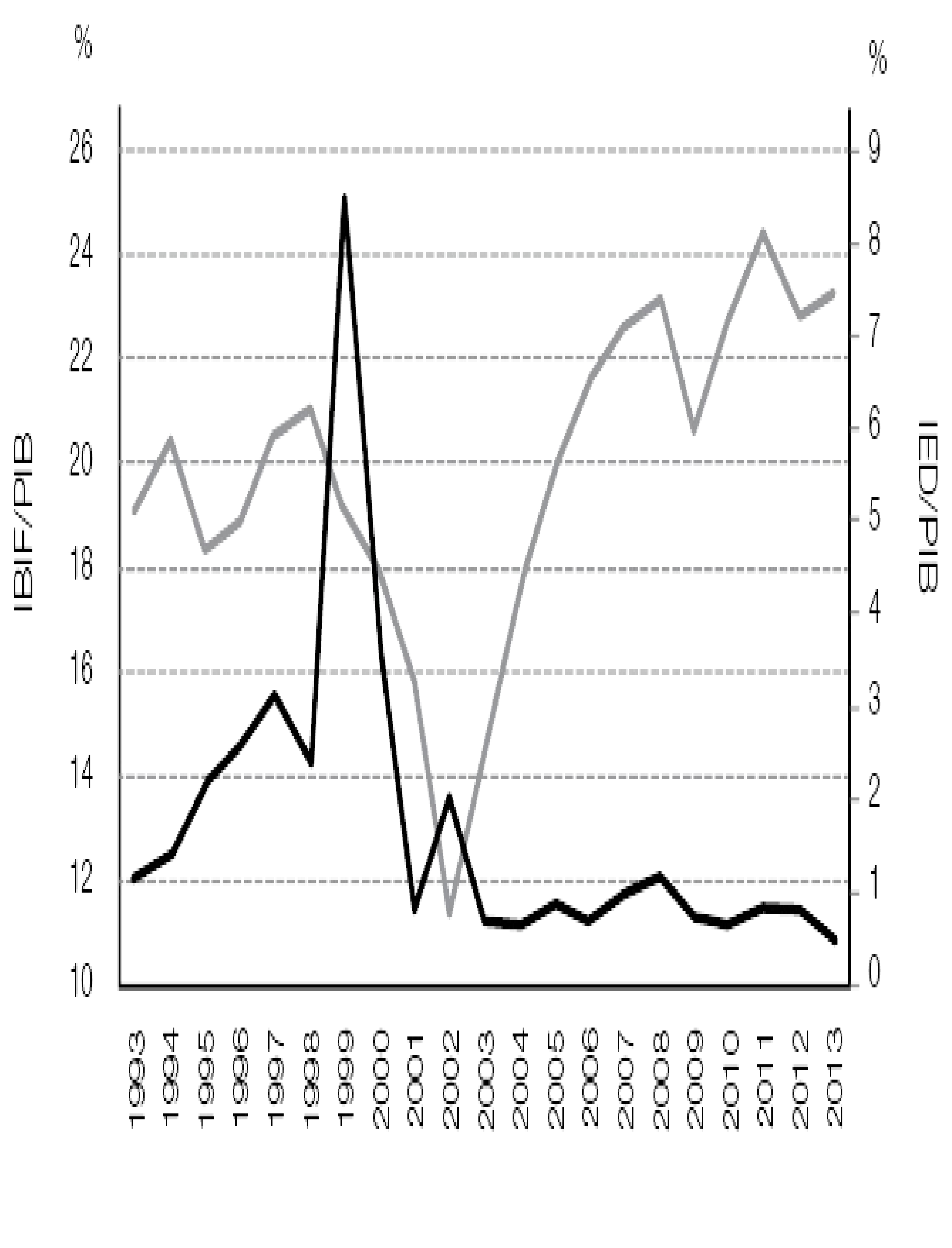
Gráfico 1.16. Evolución de la proporción de personas bajo línea de pobreza


%
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Indec y Cifra.

Los niveles de pobreza por ingresos se redujeron de manera drástica hasta 2006. Luego su evolución fue más moderada, pero tras un amesetamiento entre 2008 y 2009 continuó la tendencia a la baja, leve pero sostenida, hasta 2013. En 2014 la pobreza repuntó debido a la combinación de aceleración inflacionaria y menor nivel de actividad económica.

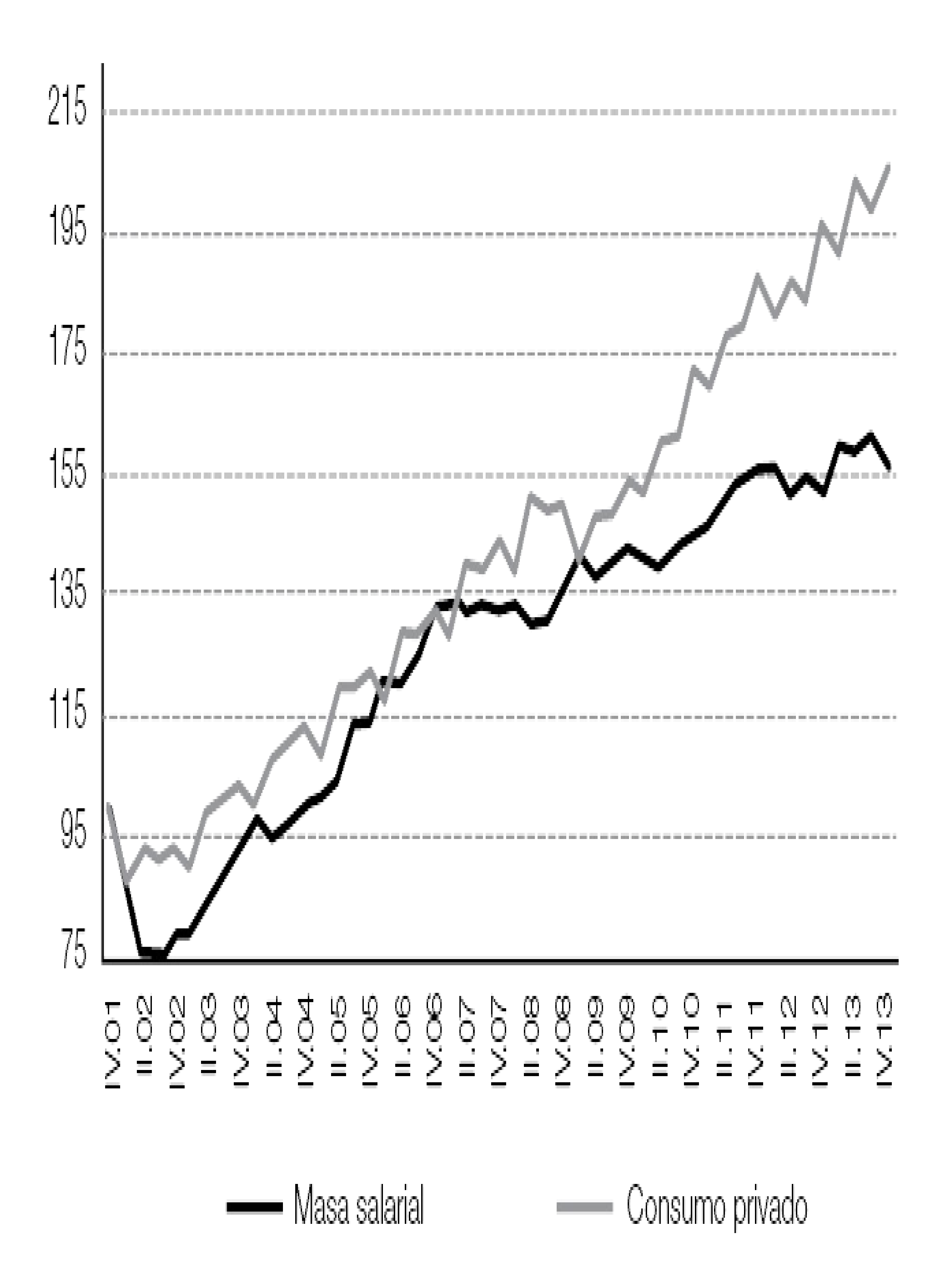
Gráfico 1.17. Tasa de inversión y participación de flujos de inversión extranjera directa en el PIB (1993-2013)


%
%
26
24
22
20
18
16
14
12
10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
0
IBIF/PIB
IED/PIB
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
IBIF/PIB
IED/PIB

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y el BCRA.

El vínculo entre niveles de inversión agregados de la economía y mayores ingresos de inversión extranjera ha sido débil en la Argentina. No obstante, en la década de 1990 existía algún grado de correlación, si bien débil, entre mayor afluencia de IED y crecimiento de la inversión. Durante los períodos kirchneristas la inversión tendió a evolucionar de manera independiente a la mayor o menor afluencia de capitales extranjeros.

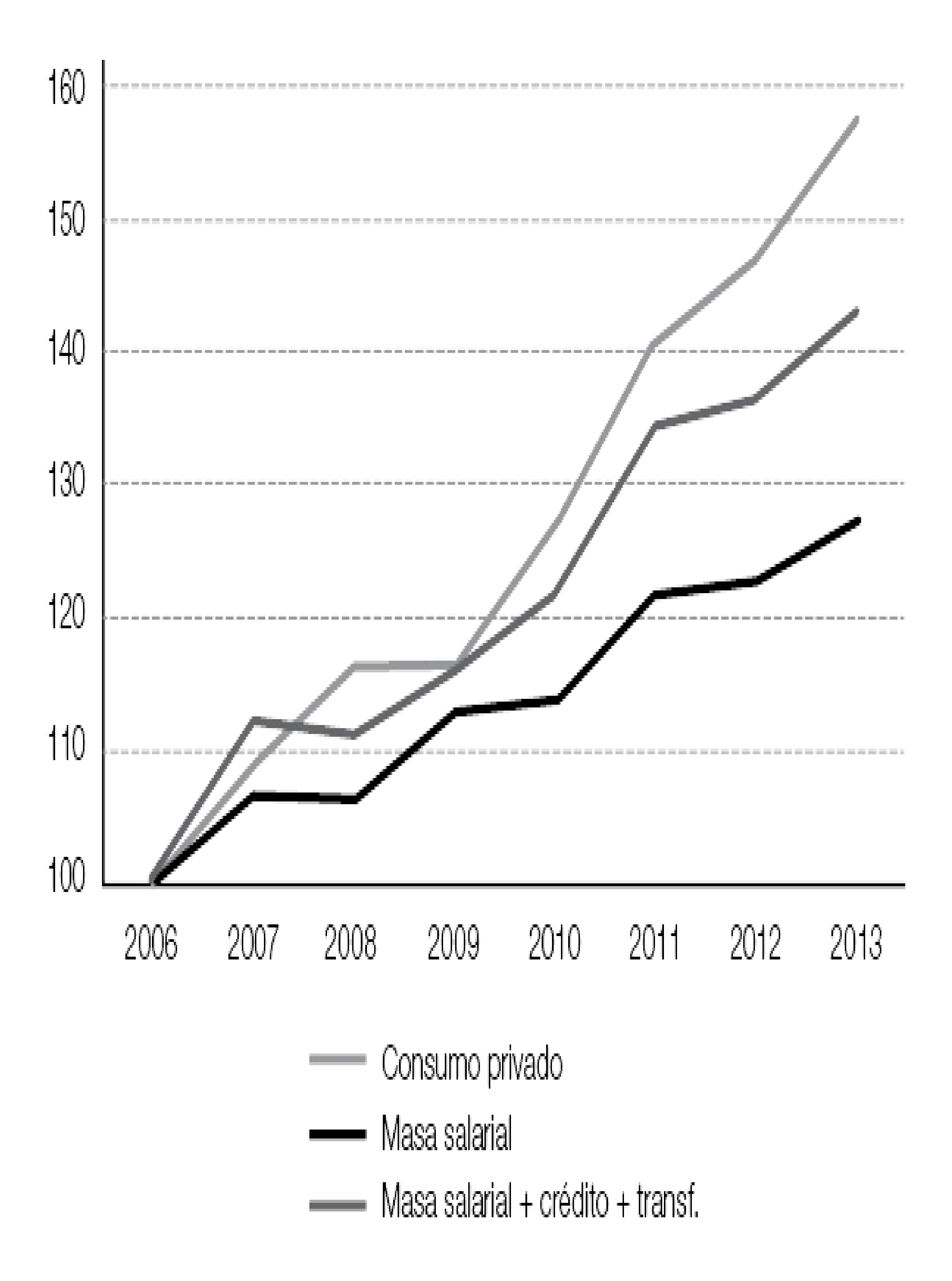
Gráfico 1.18. Evolución de la masa salarial y el consumo privado (base IV trimestre de 2001 = 100)



215
195
175
155
135
115
95
75
IV.01
II.02
IV.02
II.03
IV.03
II.04
IV.04
II.05
IV.05
II.06
IV.06
II.07
IV.07
II.08
IV.08
II.09
IV.09
II.10
IV.10
II.11
IV.11
II.12
IV.12
II.13
IV.13
Masa salarial
Consumo privado

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía, EPH - Indec, BCRA, Cefid-ar, Anses, Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Desarrollo Social y Cifra.

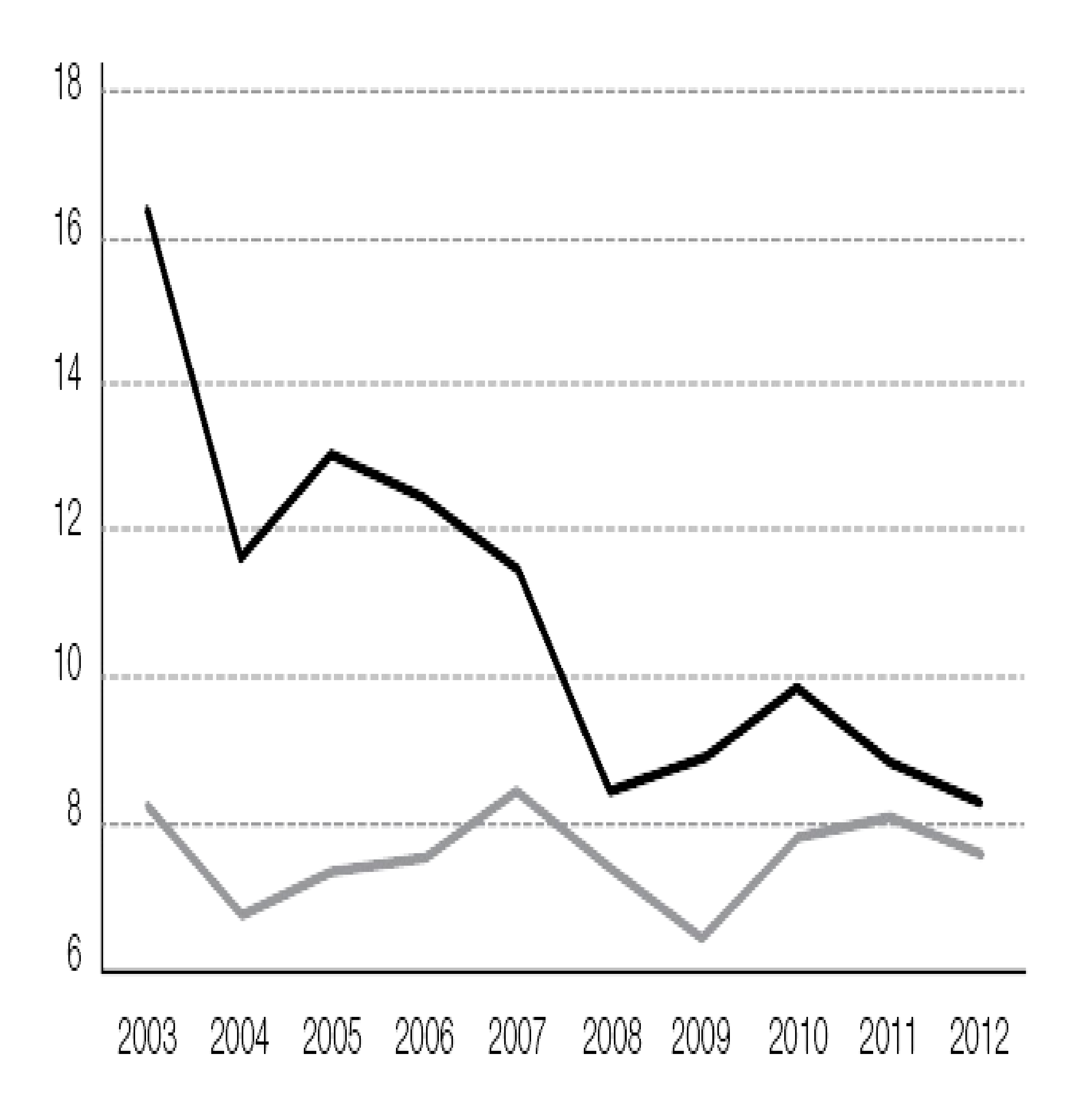
Gráfico 1.19. Evolución del consumo privado, la masa salarial y el adicional correspondiente a crédito al sector privado no financiero atribuible a familias y transferencias sociales (Administración Nacional de la Seguridad Social –Anses– y Desarrollo Social) durante el período de divergencia (base 2006 = 100)


160
150
140
130
120
110
100
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
Consumo privado
Masa salarial
Masa salarial + crédito + transf.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía, EPH - Indec, BCRA, Cefid-ar, Anses, Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Desarrollo Social y Cifra.

Hasta 2009 el consumo privado y la masa salarial evolucionan de manera similar. A partir de entonces existe una brecha importante que muestra que el consumo continúa su marcha ascendente a pesar del menor dinamismo de la masa salarial, mostrando algunos rasgos de autonomía que pueden explicarse por las mayores transferencias sociales (inclusión previsional, aumentos jubilatorios, AUH, pensiones no remunerativas) y, en menor medida, por el aumento del crédito a las familias.

Gráfico 1.20. Rentabilidad sobre ventas de las sociedades comerciales (2003-2012)


%
18
16
14
12
10
8
6
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
Pymes
Grandes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AFIP.

La rentabilidad sobre ventas se mantuvo relativamente estable en el caso de las pymes, lo que tendió a reducir la brecha con las grandes empresas.

▪

1 Tras la reforma constitucional de 1994, los períodos presidenciales en la Argentina tienen un lapso de cuatro años. Sin embargo, el primer gobierno kirchnerista se extendió por un período algo mayor a los cuatro años y medio debido a las características del proceso político tras la crisis de 2001. Fernando de la Rúa renunció a la presidencia en diciembre de 2001, dos años antes de finalizar su mandato. En enero de 2002 la Asamblea Legislativa designó presidente al entonces senador Eduardo Duhalde con el fin de completar el mandato de De la Rúa, que finalizaba en diciembre de 2003. Sin embargo, tras el episodio represivo del 26 de junio de 2002, en que Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, militantes del Movimiento de Trabajadores Desocupados, fueron asesinados por miembros de la Policía de la provincia de Buenos Aires, Duhalde decidió adelantar las elecciones presidenciales para el mes de abril de 2003 y concretar el traspaso del mando el 25 de mayo de ese mismo año.

2 La denominación del nuevo régimen que emergió tras la Convertibilidad como de “tipo de cambio real competitivo y estable” se debe al economista Roberto Frenkel. Si bien Frenkel no ocupó cargos públicos en el gobierno de Eduardo Duhalde, tuvo una relación cercana con Roberto Lavagna y cierto grado de influencia en las discusiones acerca de la conformación de un nuevo régimen de política macroeconómica, particularmente ante los desafíos que traía aparejados el fin del régimen de Convertibilidad y la necesidad de introducir nuevas pautas de gestión macroeconómica. Al respecto, véase Frenkel (2004).

3 Cristina Fernández ha señalado que la etapa de crecimiento de los períodos kirchneristas ha sido la más destacada de la historia económica del país. Por ejemplo, en su discurso de asunción del segundo mandato, en diciembre de 2011, afirmó: “Hoy tenemos un país que ha tenido el período de crecimiento más largo

de sus doscientos años de historia” (<archivo.losandes.com.ar/notas/2011/12/10/puntos-importantes-discurso-cristina-congreso-611942.asp>).

4 Probablemente la expresión más fuerte y polémica en esta dirección sea la de Damill y Frenkel (2015) cuando afirman que la política económica del gobierno habría logrado “chocar una calesita”.

5 El informe de la Cepal (2010) corrobora la mayor participación de productos primarios en la canasta exportadora de las principales economías de América Latina al realizar una comparación entre los inicios de la década de 2000 (tomando como referencia el promedio del trienio 2000-2002) y fines de ese decenio (promedio del período 2007-2009). En el caso de Brasil se verifica una caída relativa de las exportaciones de manufacturas basadas en recursos industriales (del 21,8 al 19,8%) y también de las manufacturas industriales (del 47,1 al 39,1% del total exportado). Un fenómeno similar, aunque con diferentes magnitudes, se registra en los casos de Perú y Uruguay. Chile y México exhiben un aumento en la participación de las manufacturas basadas en recursos naturales, pero en forma concomitante a una caída de la presencia de manufacturas industriales en la canasta exportadora. Venezuela, por su parte, muestra una drástica caída relativa en las exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales, pero un aumento en la presencia de manufacturas industriales. El único país que presenta un aumento de las exportaciones manufactureras, tanto basadas en recursos naturales como industriales, durante la primera década del siglo XXI es la Argentina.

6 La idea de la existencia de un saber científico único, objetivo y superador no está exenta de arbitrariedades ideológicas y de un trasfondo de intereses específicos. Como sostiene Beltrán (2005), el estrecho vínculo de los intelectuales liberales con organismos multilaterales de crédito y capital financiero internacional “les permitió cimentar una estrategia de legitimación de sus credenciales, y proveyó los postulados teóricos e ideológicos que representaban”. Más aún, Sarah Babb apunta que “los doctorados en Harvard y el MIT pueden no proveer la solución más eficiente a los problemas políticos, pero ofrecen una función simbólica indispensable con respecto a la comunidad financiera internacional” (cit. por Beltrán, 2005: 44).

7 José Alfredo Martínez de Hoz fue el primer ministro de Economía de la última dictadura militar. Ocupó el cargo entre 1976 y 1981. Su programa económico de

apertura y liberalización financiera marcó un cambio de época y el fin del período de industrialización sustitutiva de importaciones.

8 El primer ministro de Economía de Alfonsín fue Bernardo Grinspun, quien duró poco tiempo en su cargo. Su reemplazante, Juan Sourrouille, no pertenecía a la Unión Cívica Radical y recibió varios cuestionamientos por parte de miembros del partido. La trayectoria intelectual de Sourrouille y de muchos miembros de su equipo define diferencias notables respecto de los funcionarios emergentes de los think tanks liberales que existían en la Argentina y se presentaban como portadores de ese saber científico que sacaría al país del estancamiento producido por políticas demagógicas y proteccionistas. Pero ya comenzaba a instalarse la idea de que los partidos políticos no podían gestionar la economía sin una adecuada delegación a esos think tanks. Hacia fines de la década de 1980, la demanda de los actores de mercado y medios de comunicación en torno a la necesidad de tener un ministro más "técnico" y alejado de los intereses político-partidarios se fue intensificando.

9 El sociólogo Gastón Beltrán (2005) aduce que "la capacidad de los intelectuales de definir el sentido de la acción política plantea un problema que, aun cuando ya fuera señalado hace tiempo por Gramsci, adquiere una dimensión mayor en el contexto de los años noventa: la tendencia a su autonomización respecto de la clase social a la que, supuestamente, ellos sirven. Desde esta perspectiva, los intelectuales orgánicos no son más que 'empleados' de los grupos dominantes y su rol es el de ejercer ciertas funciones subalternas para construir y mantener la hegemonía. Sin embargo, el grupo de los intelectuales puede generar comportamientos que los lleve a creer que ellos son el Estado, dando lugar a, como dijera Portantiero, 'complicaciones desagradables para el grupo fundamental que realmente lo es' y planteando el punto de crisis al interior del propio Estado". Esta reflexión resulta de sumo interés para interpretar, por ejemplo, el papel de Cavallo en la década de 1990 y su reaparición en el gobierno de la Alianza. Pero también para analizar de manera más amplia la tensión entre la figura del ministro de Economía y el presidente de la nación, que, sin lugar a dudas, el kirchnerismo puso en crisis.

10 Una estimación realizada por Kulfas y Goldstein (2014b) muestra que la inversión privada (excluyendo la construcción residencial) representó, en 2007, el 13% del PIB, y exhibió una baja hacia el año 2013 que la ubicaba en 11,5% del PIB. Sin embargo, entre esos períodos crecieron las fuentes de financiamiento externas a la empresa, de modo que el financiamiento de la

inversión realizado con fondos propios de las compañías se había modificado: en 2007 representaba el 88% de los recursos destinados a financiar inversiones, mientras que en 2013 los fondos propios explicaron el 75% de la inversión.

11 El ICEG se estima como el cociente entre el valor agregado bruto de las quinientas empresas de mayor facturación del país (según estimaciones de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas –ENGE– del Indec) y el PIB.

12 Ese fue el título del libro en el que Menem, junto con Eduardo Duhalde, sintetizó su plan de gobierno: La revolución productiva.

13 Una expresión de esa restricción de largo plazo es la denominada Ley de Thirlwall. Retomaremos este punto en el capítulo 6.

14 Al respecto cabe utilizar las caracterizaciones de fracciones de la cúpula empresaria, como la oligarquía diversificada, tal como señala Basualdo (2006).

15 En este sentido se puede citar, a modo de ejemplo, el editorial del periódico La Nación (José Claudio Escribano, "Treinta y seis horas de un carnaval decadente", 15 de marzo de 2003), a días de la elección de Néstor Kirchner, en la que se lo sindicaba como un presidente de transición al que no se le daba más de un año de gestión. O la notable aglutinación, en 2008, de un polo opositor en torno a las entidades agropecuarias ante un conflicto que, en todo caso, afectaba a un sector específico y minoritario de la sociedad argentina.

2. El contexto

La historia detrás de esta historia

El desarrollo económico de la Argentina contemporánea

La Argentina es un país de desarrollo intermedio, con una estructura productiva y estándares de vida alejados de los países desarrollados, pero también de los países más pobres del planeta. Tiene un sector agrario de elevada productividad, debido a las particulares condiciones agroecológicas de la región pampeana (esto es, la conjunción de la calidad natural de los suelos y el apropiado clima templado), el cual le permitió constituirse en un protagónico productor mundial de alimentos. A principios del siglo XX llamaban a nuestro país “el granero del mundo”, y a comienzos de este siglo es el tercer productor y exportador mundial de poroto de soja, y también está situado entre los diez primeros en relación con otros cultivos de alta relevancia a nivel mundial.

Es también un país de industrialización intermedia, ubicado en el puesto número 24 entre los países con mayor producción industrial; en su estructura heterogénea conviven establecimientos que utilizan las tecnologías más modernas con otros de menor productividad; además, hay desequilibrios significativos en algunas cadenas productivas y carencias relevantes en la producción de tecnología, maquinaria y otros bienes de capital.

En parte como reflejo de esta realidad productiva, la estructura social también manifiesta una elevada heterogeneidad y desigualdad. Las grandes ciudades son habitadas en buena medida por élites y capas medias que acceden a servicios no muy diferentes a los de las ciudades europeas o estadounidenses y prestaciones educativas y sanitarias de calidad más que aceptables; en cuanto a sus ingresos, sus brechas no resultan demasiado significativas con relación a los de los habitantes de los países desarrollados. Por el contrario, los ingresos de los argentinos de menores recursos están muy lejos de los correspondientes a los países más desarrollados, su acceso a los servicios de salud, educación y transporte presenta numerosas deficiencias, padecen severas dificultades de acceso a la vivienda y problemas de hacinamiento, y la pobreza, si bien bastante más reducida que la de otros países de América Latina, y más aún de otros continentes pobres, es significativa y con algunos rasgos estructurales. Al

respecto, resulta interesante e ilustrativo el análisis de Heymann y Ramos (2007), quienes comprueban que, mientras el ingreso de los habitantes más ricos de la Argentina es un 35% más bajo que el de los ricos de los países desarrollados, la brecha entre los pobres argentinos y los “pobres” de los países desarrollados es del 84%. Más aún, estos últimos tienen ingresos cuatro veces más bajos que los ricos argentinos pero seis veces más altos que los pobres de este país. Este análisis detecta un proceso que apunta a cierta convergencia en las capas superiores y una mayor divergencia entre los más pobres.

El siglo XX argentino: la tesis de la declinación y un equívoco estadístico

La historiografía argentina y, en un sentido más amplio, los actores del debate político nacional no han llegado a posiciones de consenso respecto de cómo interpretar la trayectoria económica y social de nuestro país en su fase contemporánea, desde que hacia finales del siglo XIX terminó de constituirse como nación, con fronteras delimitadas, una élite política y económica consolidada y un esquema de crecimiento asentado en la producción primaria para el abastecimiento de los países industriales europeos. A comienzos del siglo XX, la Argentina figuraba entre los países de mayor producto por habitante del mundo y crecía de manera acelerada. Esa circunstancia fue definida como una etapa de oro del desarrollo argentino y asociada a un destino de grandeza y un lugar de alta relevancia en el escenario internacional.

A mediados del siglo XX ese papel aparecía desdibujado y desde entonces hasta el inicio del actual siglo la Argentina era un país en crisis, ya muy alejado de los niveles de ingreso por habitante de las naciones más avanzadas y sin la clara preeminencia regional que había tenido en los "años dorados". Por tal motivo, algunos estudiosos consideran que el abandono de aquel esquema de crecimiento y su reemplazo con una apuesta por la industrialización y un mayor direccionamiento económico desde la actividad estatal y políticas públicas de intervención en los mercados terminaron por alejar al país de aquel destino de grandeza al que parecía encaminado.

En cambio, otros sectores de la historiografía desacreditan las supuestas características virtuosas de aquella Argentina agroexportadora de fines del siglo XIX y comienzos del XX, asociándola al aprovechamiento de una extraordinaria coyuntura internacional favorable de alta demanda mundial de alimentos y elevados precios, a la introducción de cambios tecnológicos en la esfera del transporte internacional y a la conservación de la carne vacuna en el frigorífico, de cuyos frutos se apropió una élite oligárquica que no invirtió debidamente su renta en el desarrollo nacional y convirtió a la Argentina en una suerte de apéndice del mercado mundial de alimentos. Para estos sectores, la apuesta por

la industrialización y una mayor presencia estatal en la economía permitió que el país tomase un sendero diferente, con mayor inclusión social, y posibilitó la creación de un mercado interno vigoroso y tendiente al desarrollo. Sin embargo, esta confrontación entre la vieja Argentina agraria y la naciente Argentina industrial instaló una división que derivó en inestabilidad y elevada conflictividad política y social; así, se entabló una confrontación entre los intereses agropecuarios, de estrecha vinculación con el mercado mundial, y los actores de una nueva alianza social encarnada por el peronismo, que nucleó a la incipiente burguesía industrial y los trabajadores industriales en un proyecto orientado hacia el mercado interno.

Aún hoy es posible leer con cierta asiduidad que esa Argentina agroexportadora de hace un siglo era un país del Primer Mundo hasta que sus bases fueron socavadas por las políticas intervencionistas, y más precisamente por el peronismo. Incluso intelectuales de cierto renombre internacional suelen realizar señalamientos de este tipo.[16] Es cierto que la Argentina tenía un alto ingreso por habitante, pero nunca fue un país del Primer Mundo, del mismo modo que tampoco Qatar o los Emiratos Árabes Unidos lo son actualmente, pese a figurar entre los de mayores ingresos por habitante del planeta. Nuestro país disfrutó una especial coyuntura internacional de precios, pero sus frutos no fueron destinados al desarrollo, su industria era precaria y su tecnología muy rezagada. Los beneficios de ese extraordinario crecimiento quedaron concentrados en la élite terrateniente, mientras los sectores populares vivían en condiciones de pobreza y hacinamiento, como reflejan las pocas estadísticas existentes y las crónicas de la época. Asimismo, tampoco es correcto afirmar que el peronismo puso fin a la bonanza agroexportadora: en realidad, la interrupción ocurrió quince años antes del ascenso del peronismo y fue producto de la crisis de 1930, que desmoronó la demanda internacional de bienes agropecuarios. Sin embargo, durante los años treinta el poder político continuó estrechamente vinculado a los sectores beneficiados de la etapa anterior. Y esos sectores adoptaron una actitud pasiva a la espera del restablecimiento de las condiciones previas al inicio de la crisis y el regreso de la Belle Époque, mientras de manera silenciosa iban gestándose cambios en la estructura económica y social.

El peronismo llegaría, entonces, quince años después, luego de ese largo período de quietud y pereza de la clase dirigente asociada al modelo agroexportador. El intento de cambio (el fallido Plan Pinedo de 1940, reseñado en Llach, 1984) llegó tarde. Demasiado tarde.

El proceso de industrialización tuvo con el peronismo una etapa de decidido apoyo estatal, en un intento por avanzar hacia industrias con mayores requerimientos de capital e importantes para el aprovisionamiento del sector manufacturero; por ejemplo, el acero. Muchos de estos proyectos llegarían a ponerse en marcha apenas en la década de 1960, período en que la industrialización, todavía parcial, prosiguió, aunque bajo diferentes enfoques. Este proceso terminó de quebrarse con la última dictadura militar, que implementó políticas de apertura comercial y financiera que alteraron las bases estructurales de la economía argentina. Quienes apoyan la tesis de que el quiebre intervencionista sienta las bases de la decadencia argentina fundan su análisis en el posicionamiento internacional de nuestro país a comienzos del siglo XX, época en que se situaba entre las naciones supuestamente más prósperas del planeta, y el paulatino desdibujamiento de ese rol a lo largo del siglo pasado. Y quienes asocian el atraso argentino con los condicionamientos impuestos por aquella Argentina agraria enfatizan el carácter desigual y oligárquico.

En realidad, parte del problema se origina en un equívoco estadístico que vale la pena analizar. Cuando se analiza el ranking de los países más ricos del mundo a comienzos del siglo XX, ordenados según el nivel de su producto bruto por habitante y estandarizados mediante la conversión en dólares constantes, la Argentina figura en los primeros lugares. Más precisamente, en 1900 ocupaba el puesto número 13, y alcanzó su ubicación más elevada en 1908, cuando llegó al séptimo lugar.

Este tipo de estudios son complejos, debido a la precariedad de las estadísticas históricas y los sistemas de información y procesamiento. Pese a todo, fueron conformándose estadísticas de alcance internacional que han servido de referencia para los estudios de historia comparada y brechas de desarrollo en el ámbito internacional. En las últimas décadas, la existencia de mejores fuentes estadísticas y sistemas más avanzados permitió mejorar esa información, cuyo punto sobresaliente fue el trabajo de Agnus Maddison y un equipo de estadísticos y economistas de la OCDE, quienes conformaron una base (denominada “Proyecto Maddison”)[17] que actualmente es referencia ineludible para este tipo de estudios. Los gráficos presentados en esta sección fueron elaborados a partir de esa información.

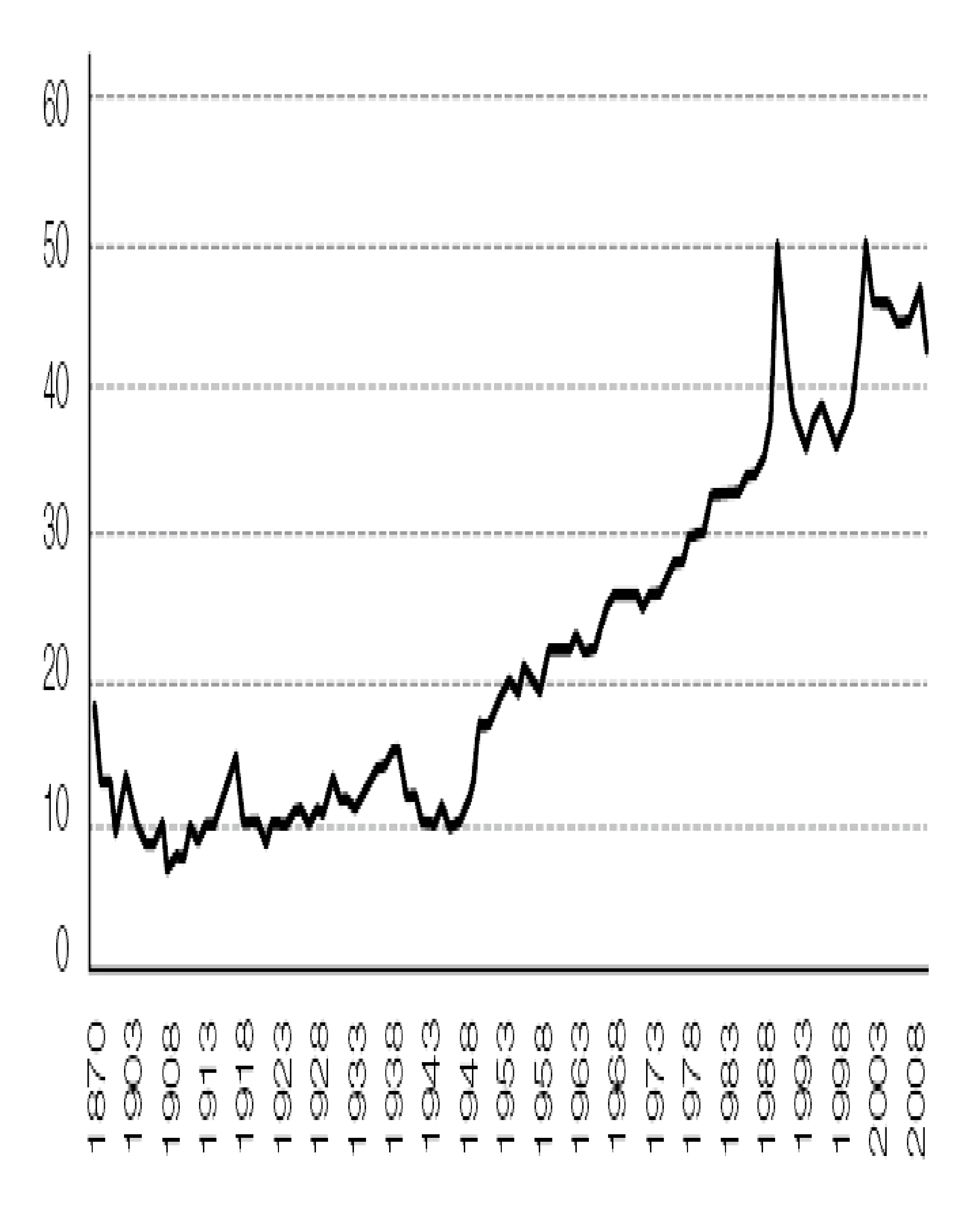
El gráfico 1 permite corroborar el peculiar posicionamiento de la Argentina a comienzos del siglo XX, que se sostuvo hasta fines de la década de 1940. A partir de entonces, en continuidad con la evolución cronológica, se aprecia un

sostenido deterioro en esa situación, elemento que daría impulso a la tesis de la decadencia del país asociada al intervencionismo estatal y la imposición de una industrialización ineficiente y ajena a las ventajas naturales y a la tesis ricardiana de ventajas comparativas.

Pero hay un elemento inherente a la construcción de estas estadísticas que es insoslayable. La disponibilidad de información por país no es homogénea a lo largo de la historia ni tampoco puede consolidarse en una estadística normalizada. Así, la cantidad de países que integran la base creada por Maddison varía a lo largo del tiempo, no sólo por los caprichos de la geopolítica sino también por las mencionadas dificultades respecto de la información. Mientras en 2010 la base estaba integrada por ciento sesenta países, a comienzos del siglo XX apenas unos treinta poseían estadísticas económicas consolidables según los requisitos del Proyecto Maddison. Para que no queden dudas: la Argentina entonces se ubicaba cerca del puesto número 10 de una base integrada por algo más de treinta países, mientras que a comienzos de este siglo se ubicaba después del puesto 40 (en un listado de ciento sesenta países).

Si dividimos a los países en deciles de ingresos (repartiéndolos en tramos de ingreso por habitante; desde luego, cada segmento abarca el 10% de los países), encontraremos una evolución diferente a la señalada. Por una parte, veremos una mayor estabilidad en el posicionamiento, combinada con una trayectoria que tiene ciertas diferencias respecto de las que mostraba el gráfico 1. A comienzos del siglo XX, la Argentina se ubicaba en el tercer decil de países, es decir, entre el 20 y el 30% con mayor nivel de ingreso por habitante del mundo (según los datos disponibles acerca de cada período). Contrariando las inferencias del gráfico 2, a partir de la década de 1950 pasa a integrar el segundo decil. Y entre el último cuarto del siglo XX y comienzos del XXI, vuelve al tercer decil.

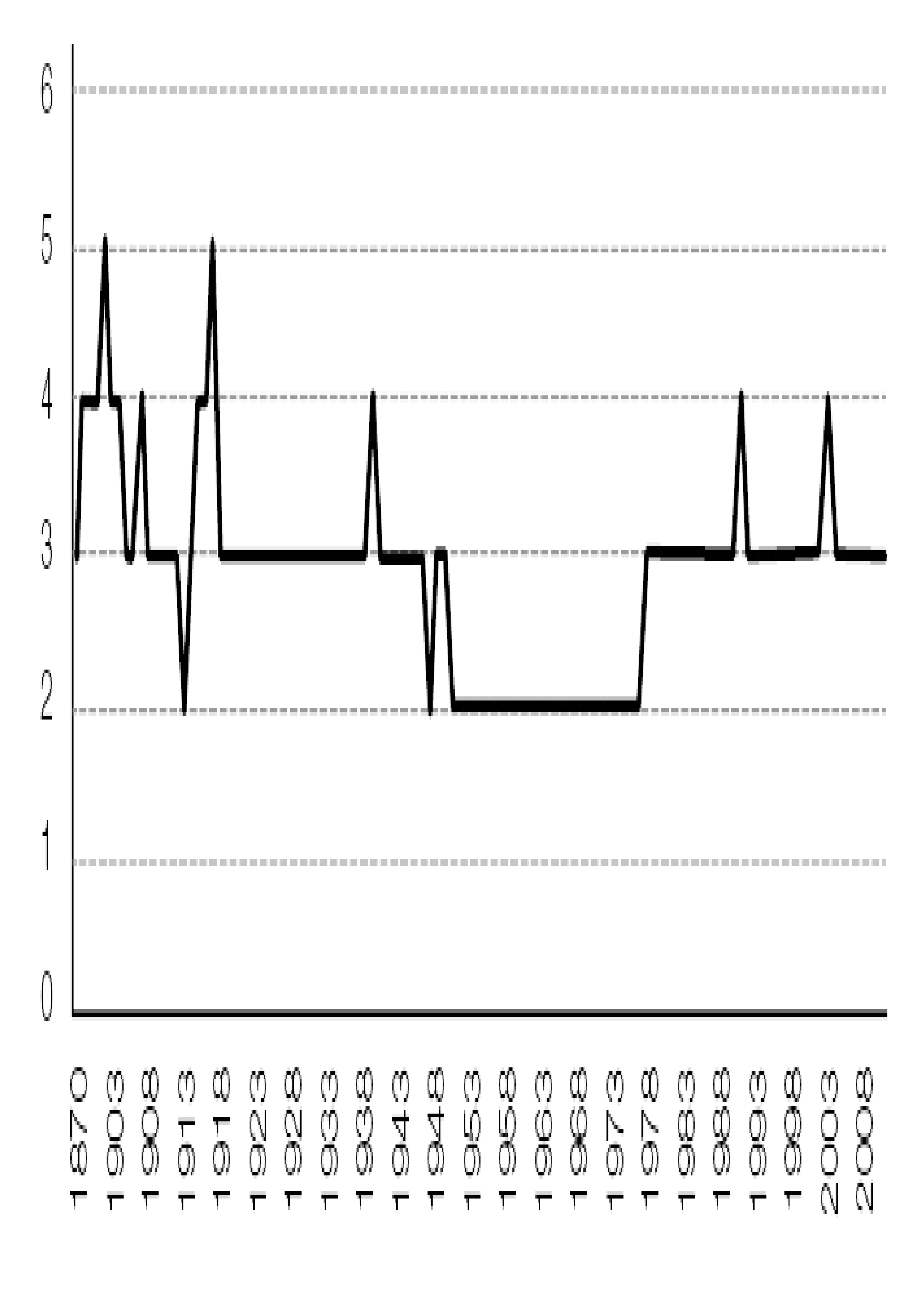
Gráfico 1. Posición de la Argentina en el ranking mundial de países, ordenado según nivel del producto bruto por habitante en dólares internacionales de 1990



60
50
40
30
20
10
0
1870
1903
1908
1913
1918
1923
1928
1933
1938
1943
1948
1953
1958
1963
1968
1973
1978
1983
1988
1993
1998
2003
2008

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Maddison (2010).

Gráfico 2. Ubicación de la Argentina en deciles de países ordenados según nivel del producto bruto por habitante en dólares internacionales de 1990



6
5
4
3
2
1
0
1870
1903
1908
1913
1918
1923
1928
1933
1938
1943
1948
1953
1958
1963
1968
1973
1978
1983
1988
1993
1998
2003
2008

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Maddison (2010).

Un análisis basado exclusivamente sobre esta información abonaría la hipótesis de una Argentina pujante durante la etapa de industrialización, con una mejora en su situación tras el abandono del modelo agroexportador y un nuevo alejamiento del desarrollo en el último cuarto del siglo XX, cuando las políticas de apertura socavaron las bases de la Argentina industrial. Pero si nos atuviéramos sólo a esta información, estaríamos cometiendo un error. La base de Maddison crece en volumen, calidad y cantidad de países en 1950. En efecto, la cantidad de países que la integran salta de cincuenta y uno a ciento treinta y ocho entre 1949 y 1950, número que se sostiene sin mayores alteraciones hasta 1990. La Argentina parece ser un país más rico, cuando en realidad lo que ocurrió fue que se lo empezó a comparar con una base de datos que incorporaba a casi noventa países, en su inmensa mayoría con una menor riqueza relativa. También aparecen países de mayor nivel de ingreso por habitante, que la hacen descender algunas posiciones en ese ranking: en especial, Qatar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos (de enorme potencial petrolero y escasa población, propios de la lógica poscolonial[18] y con un nivel de riqueza relativa seguramente superior al tomarse como parámetro el precio de las materias primas).

Volvamos al más exiguo ranking de comienzos del siglo XX, que apenas alcanzaba los treinta y nueve países. Hagamos el ejercicio de comparar ese listado de 1910 con el de 2010, pero incluyamos sólo los países que integraban el primero. En ese mundo más pequeño, la Argentina caería del puesto 8 al 25 en esa comparación a un siglo de distancia. Diecisiete son los países que la superaron en ese lapso. Trece de esos diecisiete países son europeos (entre otros, Alemania, Holanda, Austria, España, Francia e Italia). Una vez alcanzado este punto, antes que una declinación argentina se observa un proceso de convergencia e integración en el continente europeo. Otros dos actores que "superaron" a la Argentina son asiáticos: Japón y Taiwán, países pobres que iniciaron acelerados procesos de industrialización, sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX. Lejos de las tesis de las ventajas comparativas, fueron casos de acelerado desarrollo dirigido por políticas públicas. Los dos casos restantes son nuestros vecinos Chile y Uruguay, respectivamente en los puestos 21 y 23 del ranking de 2010 e integrado sólo por aquellos países que tenían datos del año

1910 y un nivel de ingreso por habitante similar al de la Argentina, pero más bajo y que a lo largo de un siglo continúan teniendo un ingreso por habitante similar, pero algo más alto.

La primera conclusión es que este tipo de enfoque, basado sobre el posicionamiento argentino en un ranking de países, no dice demasiado sobre su trayectoria económica ni sobre los indicios de un proceso de declinación. Otro análisis más refinado consiste en estudiar las brechas de ingresos existentes con países más desarrollados. Para eso seleccionamos un conjunto que procura cubrir un amplio espectro comparativo. Por una parte, los doce países europeos de mayor desarrollo, que mostraban una gran heterogeneidad a comienzos del siglo XX y fueron convergiendo luego de la segunda posguerra en un proceso de integración regional y fuerte desarrollo. En segundo lugar figuran los que Maddison denominó western offshoots, es decir, las ex colonias británicas que tuvieron un sólido desarrollo durante el siglo XX: los Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda. En tercer lugar, concentramos el análisis en los Estados Unidos, la principal economía del mundo, y en Australia, un país tradicionalmente utilizado para el estudio comparativo con la Argentina. En cuarto lugar, cobra interés la comparación regional, y seleccionamos los casos de Brasil y Chile. Por último, incorporamos la comparación con Corea del Sur, un país asiático de reciente industrialización.

¿Qué esperamos, a priori, de estos ejercicios comparativos? Encontrar tendencias que expliquen comportamientos diferenciados respecto de países más desarrollados. En el caso de Australia, cabe señalar que el análisis de su evolución es un clásico de la historia comparada con la Argentina, procedimiento que también suele incluir a Canadá (la gráfica comparativa con ese caso presenta un resultado similar a la realizada respecto del australiano, aunque con picos más pronunciados). Los motivos de la comparación se fundamentan en que estos tres países poseían factores productivos y condiciones estructurales en principio similares en lo que puede denominarse “fase poscolonial”. Son países de cierta extensión y poco poblados, con una importante dotación de recursos naturales y similares condiciones agroecológicas para la producción agraria.[19] La comparación con países vecinos parece relevante en términos del posicionamiento geopolítico y las semejanzas y diferencias estructurales. En ese sentido, las diferencias existentes entre Brasil y Chile enriquecen el análisis. Por último, el caso de Corea del Sur tiene particular significación por tratarse de un país de industrialización reciente.

Una primera mirada sobre las trayectorias incluidas en el gráfico 2.1 permitiría abonar la hipótesis de la declinación argentina, dada su tendencia persistente hacia el deterioro de la posición relativa del país respecto de la generación de riqueza por habitante. Pero una mirada minuciosa aportará una serie de matices que relativizan y contradicen esa hipótesis.

Comparado con lo que ocurrió en Europa, el proceso de declinación se inicia a comienzos de la década de 1920, antes de que comenzara la crisis que minó las bases del modelo agroexportador. Ese proceso duraría dos décadas y se detendría, sólo de manera coyuntural, al estallar la Segunda Guerra Mundial. Una vez finalizado el conflicto bélico, inició un sostenido proceso de recuperación, que abarcó al Viejo Continente mientras se iniciaba la contienda Este-Oeste. Sin embargo, durante la década de 1960 –período que muchos conocen como la "edad de oro del capitalismo"– la ampliación de la brecha con Europa se detuvo. Esto significa que, mientras se daba el desarrollo europeo, la Argentina logró un crecimiento similar, que le permitió estabilizar un nivel de producto por habitante en torno al 70% del europeo.

El proceso posterior asume las características de una acelerada declinación. Durante el último cuarto del siglo XX, la brecha se amplía desde casi el 70% a poco más del 40%, con una tenue pero no sostenida recuperación argentina durante las temporadas iniciales de la Convertibilidad en los años noventa y dos momentos agudos, en 1989 y 2002. En suma, la hipótesis de un proceso de declinación asociado a la disolución de la Argentina agroexportadora choca contra tres evidencias: a) la supuesta declinación comenzaría en los años veinte, mucho antes de la crisis; b) la recuperación europea de posguerra fue muy significativa, pero la Argentina creció a la par durante la década de 1960; c) la declinación y la profundización de la brecha ocurrió durante el último cuarto del siglo XX, particularmente entre 1976 y 1989.

Cabe destacar algunos aspectos interesantes de la comparación con los Estados Unidos. En primer lugar, a finales del siglo XIX ese país tenía algunos puntos en común con la Argentina y otros que mostraban divergencias considerables. Los Estados Unidos dirimieron en su guerra civil los rasgos centrales de su proyecto económico y social. El proyecto industrial triunfó y convivió con una economía agraria. Si bien la Argentina redujo la brecha, el inicio de una etapa de divergencia se vislumbra incluso antes que lo registrado para el continente europeo. En efecto, a partir de 1910 es claro el mayor crecimiento estadounidense, sólo interrumpido por el estallido de la Primera Guerra Mundial.

En las décadas de 1920 y 1930 la situación relativa argentina permanece estable (con excepción de la crisis del bienio 1929-1930, que afecta severamente a la economía de los Estados Unidos, y el posterior inicio de la Segunda Guerra Mundial). El escenario de la segunda posguerra revela un fenómeno aún más acentuado que el observado en la comparación europea: en aquellos años de crecimiento acelerado, la brecha entre el producto por habitante argentino y el estadounidense siguió estable: ambos países crecieron a ritmos similares durante la edad de oro del capitalismo. Una vez más, la gran declinación se inicia después de 1975. En el caso de Australia, la trayectoria comparativa es similar a la de los Estados Unidos, aunque un poco más suavizada.

Hasta ahora trazamos comparaciones con países desarrollados. Veamos lo que ocurrió con algunas naciones en desarrollo; en primera instancia, con países vecinos. La brecha con Chile, más allá de algunos movimientos coyunturales, se mantuvo estable durante varias décadas en el siglo XX. Entre 1904 y 1972 el PIB por habitante de la Argentina fue aproximadamente un 34% más alto que el chileno. Después de 1970 hubo un fuerte aumento de la brecha a favor de la Argentina, pero duró poco: ya en los años ochenta se inició un proceso que culminó con la equiparación del PIB por habitante de ambos países a fines de ese decenio, proceso que se profundizó todavía más hasta que Chile superó a la Argentina.

La comparación con Brasil muestra una tendencia clara y evidente de alteración sostenida de la brecha. Hasta fines de la década de 1920 el PIB por habitante de la Argentina era muy superior al de su vecino, y la brecha era creciente. A partir de 1930 Brasil redujo en forma sostenida esa brecha, que para entonces implicaba un PIB por habitante cuatro veces inferior al argentino. Sin embargo, hacia 1990 este último era sólo un 31% más elevado. Hasta mediados de los años setenta hubo un proceso de industrialización con mayor tasa de crecimiento en Brasil, que aprovechó una suerte de “impulso lewisiano”:[20] entre 1950 y 1980, un tercio de la población rural se trasladó a las ciudades, proveyendo una oferta significativa de fuerza laboral a bajo costo (Panizza, 2003). Cabe agregar que cuando la Argentina interrumpió su proceso de industrialización a partir de las políticas de apertura comercial y financiera iniciadas en 1976, Brasil mostró rasgos de continuidad, aunque con las dificultades emergentes de la crisis de deuda que padeció. En los años noventa, Brasil comenzó a adoptar políticas de apertura y desde entonces detuvo el proceso de convergencia con el nivel de PIB por habitante de la Argentina que, en cambio, durante la última década volvió a ensanchar la brecha.

La comparación más sorprendente es con Corea del Sur. La ex colonia japonesa –dividida luego de la guerra (1950-1953) que marcó el inicio a gran escala de la confrontación Este-Oeste– era un pequeño país sin mayor especialización productiva. Después de la guerra, el PIB por habitante argentino era 4,5 veces más grande que el surcoreano. A partir de la década de 1960 el crecimiento surcoreano fue tan acelerado que no sólo pudo completar el proceso de convergencia que Brasil no logró, sino que superó con creces el PIB por habitante argentino. Fue uno de los procesos de crecimiento más acelerados de la historia contemporánea; Corea del Sur pasó de ser una economía primaria a la séptima potencia industrial del mundo desarrollado.

El quiebre de la Argentina industrial

La historiografía argentina estableció por consenso la existencia de una etapa de industrialización basada en la sustitución de importaciones, dividida en dos fases. La primera, en las décadas de 1930, 1940 y 1950, se caracterizó por la preeminencia de la sustitución en las ramas de la industria liviana. La segunda, en la década de 1960 y el primer lustro de los años setenta, estuvo orientada a profundizar la sustitución en las industrias de base, la industria pesada y los insumos de uso difundido.[21]

La primera etapa se basó en la estructura preexistente, a la cual se adicionó el aparato de promoción estatal y la conformación de un núcleo de firmas estatales, y el ascenso de una nueva burguesía industrial nacional. Las estimaciones de Carlos Díaz Alejandro (1975) indican que, a fines de los años veinte, se producía en el país más del 90% de los productos alimenticios y bebidas que se consumían. Pero ese alto grado de producción interna era la excepción antes que la regla. En el rubro de textiles y confecciones, las importaciones explicaban el 45% de la demanda interna. En los productos de la madera, papel y cartón y químicos la demanda doméstica cubierta con importaciones oscilaba entre el 30 y el 40%, mientras que en metales llegaba al 65%, en caucho al 93% y en maquinaria y artefactos eléctricos al 98%. La Argentina inició su proceso de sustitución de importaciones con una participación de los bienes importados sobre el total de la demanda interna de productos industriales que promediaba el 34%. A partir de entonces, la marcha descendente en el coeficiente de importaciones fue constante y diversificada, ubicándose en el 22% a fines de los años treinta, el 15% a fines de los cuarenta, el 9% a fines de los cincuenta y el 11% a comienzos de los sesenta. Las ramas de textiles y confecciones pasaron del 45% inicial al 18% a fines de la década de 1940 y al 5% a comienzos de la de 1960. La metalmecánica mostró comportamientos sustitutivos muy relevantes. A comienzos de los años sesenta, metales cayó del 65% inicial al 22%, maquinaria eléctrica del 98% inicial al 9%, y vehículos y maquinaria no eléctrica del 79% inicial al 25%.

En la segunda etapa se sumó un nuevo actor, al desembarcar nuevas firmas transnacionales a partir de la ley de inversión extranjera sancionada en 1959. La división en etapas no está exenta de arbitrariedades: los esfuerzos por profundizar la sustitución hacia las industrias pesadas comenzaron durante la primera fase, particularmente durante los primeros gobiernos peronistas. De hecho, existen importantes contrastes en el desempeño y la orientación de las políticas de desarrollo si comparamos lo acontecido entre la década de 1930 y la irrupción del peronismo.

El proceso de sustitución debió afrontar diversas dificultades y, en los hechos, no marcó una ruptura de la dependencia de las importaciones sino que trajo aparejados cambios en la composición de las compras externas. Los requerimientos de la sustitución no implican la reducción de las importaciones en términos agregados sino que introducen nuevas necesidades y desafíos (Ferrer, 1963). La sustitución de bienes de consumo final, como alimentos, prendas de vestir o maquinarias simples no siempre evita la necesidad de importar algunos insumos intermedios y los bienes de capital necesarios para producirlos. El proceso sustitutivo presenta iteraciones y no siempre significa un ahorro de divisas en el corto plazo.

Estos elevados requerimientos de importaciones representan un aspecto crucial en la literatura económica sobre el período: sus efectos sobre el ciclo económico y las limitaciones al crecimiento. De allí surge el esquema de análisis de ciclos de stop and go (Ferrer, 1963, Braun y Joy, 1981). De acuerdo con estos enfoques, la expansión del nivel de actividad, estimulada por una industrialización sólidamente asentada en el mercado interno, generaba tensiones en el sector externo por los mayores requerimientos de importaciones. La industrialización sustitutiva había permitido reducir de manera notable la demanda de importaciones de bienes de consumo masivo en las ramas livianas, pero eso redundaba en un desplazamiento de la demanda hacia bienes intermedios y de capital, consistente con los problemas señalados por Aldo Ferrer. Esta situación a su vez generaba problemas de estrangulamiento desde el sector externo, que debían resolverse mediante devaluaciones que, tal como las describen Braun y Joy (1981), reflejaban la mecánica de los planes de estabilización de comienzos de los años sesenta. El efecto de esas devaluaciones no era aumentar las exportaciones sino ajustar el nivel de importaciones a un PIB más bajo. En otras palabras, fue un ajuste recesivo que redujo las importaciones para adecuarlas a la demanda interna.

La devaluación tuvo, asimismo, efectos redistributivos. El primero, y más evidente, fue la transferencia de recursos desde la vida urbana y el sector industrial al mundo rural y el sector agropecuario. Pero, como señala Ferrer, dado que la distribución de ingreso es más regresiva en el mundo rural que en el urbano, el resultado final de este proceso fue un ajuste recesivo y con efectos distributivos regresivos.

El escenario de los años sesenta pretendía lograr que el desempeño manufacturero fuera compatible con el funcionamiento macroeconómico de mediano y largo plazo, evitando la volatilidad que llevaba a ese esquema de stop and go asociado a la disponibilidad de divisas. Braun y Joy abrigaban escasas expectativas en las posibilidades competitivas del sector industrial para generar saldos exportables que financiaran el desarrollo manufacturero. De hecho, en sus conclusiones apuntan especialmente a generar políticas hacia el sector agropecuario con que aumentar sus exportaciones.[22] Sin embargo, esta visión pesimista contrastaría con la maduración del proceso de inversiones de comienzos de los años sesenta, es decir, en el período que analizaron Braun y Joy y del cual derivaron sus conclusiones.

Marcelo Diamand (1972) fue un paso más allá y atribuyó este funcionamiento económico a las características estructurales adoptadas por la economía argentina durante su fase de industrialización, a la cual definió como estructura productiva desequilibrada. Sus escritos debatían la supuesta ineficiencia de la industria argentina y las brechas de productividad respecto de las mejores prácticas internacionales. Para Diamand era incorrecto afirmar la ineficiencia de la industria argentina en términos absolutos. Por el contrario, muchos sectores manufactureros exhibían un buen desempeño tecnológico y productivo en comparaciones específicas con los de otros países, incluso con los de algunas economías más industrializadas. El problema, según sostenía Diamand, era que la Argentina tenía una estructura productiva desequilibrada, en la que convivían un sector agropecuario de larga trayectoria y muy elevada productividad –gracias a la extraordinaria fertilidad de los suelos– con un sector industrial más incipiente y de menor productividad relativa.

Se trata de una estructura productiva compuesta de dos sectores de niveles de precios diferentes: el sector primario –agropecuario en nuestro caso–, que trabaja a precios internacionales, y el sector industrial, que trabaja a un nivel de costos y

precios considerablemente superior al internacional. Esta configuración peculiar, ni siquiera imaginada por las generaciones dedicadas a la elaboración de la teoría económica que hoy se enseña en las universidades, da lugar a un nuevo modelo económico, caracterizado por la crónica limitación que ejerce sobre el crecimiento económico el sector externo (Diamand, 1972).

Así, la mayor productividad del campo y su inserción internacional conducen a un permanente ingreso de divisas, cuyo efecto es la apreciación de la moneda doméstica. Pero esta apreciación monetaria afecta la competitividad del sector industrial, y en eso se basa la presunción de su ineficiencia.

La teoría económica trató este tipo de problemas con posterioridad a partir de lo conocido como "enfermedad holandesa". Este fenómeno surge del análisis de lo ocurrido en Holanda en la década de 1960, cuando ese país descubrió valiosas reservas de gas natural en el Mar del Norte. El fuerte incremento de las exportaciones de ese recurso hizo que la mayor oferta de divisas apreciara su moneda y que su sector industrial sufriera una súbita caída en su competitividad. El análisis de Diamand fue anterior a la teorización de la enfermedad holandesa y por ese motivo Hugo Nochteff (1993) define el caso argentino y la tesis Diamand como "enfermedad holandesa evolutiva", en tanto no se asimila a un shock puntual –en este caso, por un descubrimiento de reservas que ensancha la producción de un recurso natural– sino a un problema estructural.

¿Cómo se afronta esta situación? La respuesta de Diamand es que la política económica debe estimular el desarrollo industrial promoviendo la equiparación de la estructura de productividades relativas, y en esto juega un papel central la política cambiaria. Correspondería entonces fijar un sistema de tipos de cambio múltiples que mejore la competitividad de la industria ante el sesgo distorsivo que introduce el agro en el funcionamiento de la economía. Esta aseveración surge también del hecho de que la industria manufacturera parte con desventajas comparativas respecto al agro. Pero esas asimetrías y desequilibrios no se morigeran naturalizándolos sino, precisamente, comprendiendo su naturaleza y obrando en consecuencia para modificarlos. Esta mirada estructural será útil para analizar los dilemas del primer kirchnerismo.

La gran paradoja de la historia de la industrialización sustitutiva reside en la dificultad para llegar a un consenso sobre las causas de su finalización. Un sector

de la bibliografía la refiere al agotamiento de un ciclo en que la acumulación llegó al techo de sus posibilidades, complementado con el fundamento ortodoxo de una economía saturada de distorsiones en sus señales de precios. Estos fundamentos conformaron un núcleo de pensamiento que atribuyó el final de esta etapa al agotamiento de los motores que la habían impulsado. Tras el fin de esta etapa sobrevendría una fase de apertura económica que daría mayor espacio a los mercados y a los movimientos internacionales de capitales privados.

Pero vale analizar con mayor detenimiento la tesis del agotamiento. El debate de los años sesenta giraba justamente en torno a la necesidad de ampliar el horizonte externo mediante el crecimiento de las exportaciones. Braun y Joy asignaban esa tarea al agro y esperaban muy poco de la industria. Sin embargo, contrariando sus expectativas, las exportaciones industriales comenzaron a crecer a fines de los años sesenta y alcanzaron el 15% del total exportado en los primeros años de la década siguiente. Otros estudios relevaron la presencia de treinta proyectos industriales exportadores de plantas llave en mano también a comienzos de la década de 1970 (Katz y Ablin, 1978). Por su parte, Amico (2011) atribuye este comportamiento dinámico de las exportaciones industriales al proceso de aprendizaje previo.

Más aún, contrariando el esquema cíclico apto para describir el funcionamiento de la economía argentina en los años cincuenta y el primer lustro de los sesenta, entre 1964 y 1974 tuvo lugar una de las fases más intensas y prolongadas de crecimiento económico de la Argentina, promediando un 5,6% anual fuertemente impulsado por la industria manufacturera, que creció al 7% anual. Como señala Basualdo,

a partir de 1964 maduraron las inversiones realizadas en los años anteriores y comenzó una etapa en la cual el PIB creció ininterrumpidamente durante una década, pero sobre la base de un ciclo corto en el que se sucedieron aceleraciones y desaceleraciones de la tasa de crecimiento aunque nunca caídas en términos absolutos (Basualdo, 2006).

Si repasamos estos indicadores en su conjunto, observaremos que en la fase previa al supuesto agotamiento de la industrialización sustitutiva de

importaciones hubo una etapa de fuerte crecimiento, sin interrupciones y con un nuevo núcleo de productos industriales de exportación. Antes que agotamiento, lo que se observó fue una determinación política del gobierno militar que tomó el poder en 1976 de alterar las bases socioeconómicas de la Argentina, esto es, de un proceso de apertura y disciplinamiento social cuyo fin último era que, una vez finalizada la fase represiva, el mercado cumpliera ese rol (Canitrot, 1980).

La etapa de industrialización sustitutiva en la Argentina mostró alcances y limitaciones. En términos agregados, puede afirmarse que el país no logró reducir sus brechas de desarrollo respecto de los países industrializados, pero tampoco las ensanchó, como ocurrió en la siguiente etapa y quedó reflejado en el análisis precedente.

El balance de este período es un debate inconcluso en la literatura económica y la historiografía argentinas. Muchos de los avances sólo pudieron ser apreciados o materializados en fases posteriores. Los desafíos planteados a mediados de los años setenta no eran menores desde el punto de vista productivo y de restricciones de la balanza de divisas. Pero también se registraron algunos resultados positivos que evidenciaban que había herramientas para afrontarlos. El alejamiento de la estrategia de industrialización no aportaría resultados positivos, observándose un cuadro de menor crecimiento y una notable desmejora en los indicadores sociales y laborales de la Argentina a partir de las reformas económicas introducidas durante la última dictadura militar.

La Convertibilidad y su larga crisis

Cuando en mayo de 2003 Néstor Kirchner asumió la presidencia de la nación, la economía argentina comenzaba a mostrar atisbos de una incipiente recuperación, a la par de un enorme trabajo de restablecimiento de lazos económicos y sociales que la crisis había lesionado de gravedad. El clima imperante en la época era de elevada inestabilidad y vastos sectores de la sociedad civil se movilizaban en pos de diversos reclamos. En rigor, el fin del régimen de Convertibilidad había dado por tierra con numerosos contratos, tornando de cumplimiento imposible muchos de ellos y exigiendo soluciones integradoras que acarreaban significativos costos sociales.

La Convertibilidad, iniciada en abril de 1991, fue pensada en un principio como un programa de estabilización luego de los dos procesos hiperinflacionarios que habían afectado a la sociedad argentina: el primero, en 1989, con anterioridad al cambio de gobierno y en plena transición entre los mandatos de Raúl Alfonsín y Carlos Menem; el segundo, en 1990, ya bajo la presidencia de Menem. La elevada inflación sintetizaba la crisis argentina: un sistema productivo estancado, un sector público sobreendeudado y sin capacidad de reacción, y una puja distributiva tanto entre sectores del trabajo y el capital como dentro de diferentes fracciones de este último.

El legado económico de la dictadura militar fueron quince mil fábricas cerradas, veintisiete trimestres consecutivos de caída del empleo industrial y la estatización de la deuda externa privada mediante el mecanismo de seguros de cambio ideado por Domingo Cavallo como presidente del Banco Central en 1981. Y el propio Cavallo estuvo al frente de este intento estabilizador diez años después. La Convertibilidad estableció la fijación, por ley de la nación, de la paridad cambiaria a razón de un peso por dólar, que debía garantizarse mediante la acumulación de reservas en el BCRA por una cifra más o menos equivalente a la base monetaria. Se buscaba, de esta manera, quebrar el circuito especulativo y de desconfianza que alimentaba la corrida cambiaria y la clásica espiral inflacionaria.

La Convertibilidad cumplió su cometido. En poco tiempo la inflación se desplomó y la estabilidad de precios generó un efecto de riqueza entre los sectores medios y altos, restableciendo el circuito de consumo. En los meses previos se había iniciado el programa de privatizaciones que determinó que, en poco tiempo, las principales empresas prestadoras de servicios públicos pasaran a manos privadas, en buena medida extranjeras, iniciando un ciclo de ingresos de capitales externos. La economía se puso en marcha y entre 1991 y 1994 creció a una tasa promedio del 7% anual. La estabilidad y el crecimiento convivieron y se hicieron realidad.

Pero poco después, aquello que podía parecer un buen programa de estabilización se convirtió en un régimen económico, un modelo que había que defender a capa y espada. Las primeras señales de alerta se presentaron en 1995 con el estallido de la crisis financiera en México. En plena euforia de reformas económicas neoliberales, uno de sus precursores entraba en cesación de pagos. La reacción de los operadores financieros fue una huida generalizada de América Latina, deshaciendo posiciones financieras en la región. El financiamiento se encareció y quedó virtualmente interrumpido, dejando en evidencia que la Convertibilidad dependía en gran medida de esos ingresos de capitales, tanto para financiar la expansión de la actividad económica como para acumular reservas que permitieran, en última instancia, seguir sosteniéndola a ese tipo de cambio fijo de un peso por dólar.

En mayo de 1995 la tasa de desempleo trepó, por primera vez en la historia económica argentina contemporánea, al 18%. Pese a eso, los candidatos presidenciales, oficialistas y opositores prometieron a la sociedad que la Convertibilidad se sostendría. “La Argentina no es México”, se apresuraron a afirmar las autoridades económicas –entre otros, Domingo Cavallo–, en marzo de 1995. Según ellos, México no había implementado adecuadamente y en profundidad las reformas estructurales que la Argentina estaba encarando y, por ejemplo, había cometido el error de no privatizar sus empresas públicas.

La situación mejoró cuando el panorama externo se modificó. El Congreso de los Estados Unidos aprobó un plan de ayuda financiera para México superior a los veinte mil millones de dólares y al poco tiempo volvió la paz financiera a la región. Entonces se dijo que desde Washington habían salvado a México del desastre financiero. Tiempo después, desde sectores del Partido Republicano cuestionarían estos paquetes de rescate que, en realidad, más que apoyar a los países en desarrollo, intentaron salvar a los propios estadounidenses que se

entusiasmaron comprando bonos mexicanos de alto rendimiento y corrían el riesgo de no poder cobrarlos. Este evento terminaría favoreciendo a la Argentina muchos años después, cuando, ya en tiempos kirchneristas, se reestructurara la deuda (retomaremos este tema en el capítulo 3).

Una vez restablecido el flujo de capitales hacia la región, la Argentina volvió a crecer y la alerta se disipó. En 1996 la discusión sobre la paternidad del modelo llevó a Carlos Menem a desplazar al ministro Cavallo, reemplazarlo por Roque Fernández y dejar en claro que todo seguiría igual. Pero si bien en 1996 y 1997 la economía creció, la situación ya no era la misma. El sector industrial mostraba dos realidades: la presencia de inversiones externas en sectores de alta concentración de capital y, por otro lado, numerosas firmas pequeñas, medianas y grandes nacionales independientes presionadas por los costos crecientes y por la competencia con las importaciones. Las grandes empresas nacionales empezaron a ser vendidas, fundamentalmente a capitales externos, y se inició un ciclo de adquisición de cerca de mil posiciones accionarias por capitales extranjeros (Kulfas, 2001b). Los grandes grupos económicos nacionales empezaron a desprenderse de las empresas que no integraban su negocio principal y concentraron sus esfuerzos en la actividad primaria. Las pequeñas y medianas industrias nacionales implementaron estrategias defensivas: desarmaron redes de proveedores locales y reemplazaron numerosos insumos por componentes importados. En algunos casos optaron por abandonar la producción y dedicarse a la importación de los bienes que antes producían. Desde luego, el impacto de estas reestructuraciones fue un aumento del desempleo y una reducción de la producción industrial (Kosacoff y Ramos, 2001).

El Estado argentino comenzó a mostrar problemas fiscales. Tras un buen escenario inicial, poco después de que los ingresos comenzaran a expandirse por la mejora en el nivel de actividad y la entrada de recursos extraordinarios debidos a la venta de las empresas estatales, el resultado fiscal comenzó a menguar a causa de la mayor carga de intereses de deuda –en una economía que requería cada vez mayor entrada de capitales– y del impacto de la reforma previsional. En 1993 el gobierno había decidido modificar el sistema de reparto y reemplazarlo con un esquema mixto, en el cual una parte de los recursos continuarían siendo administrados por el Estado y otra quedaría en manos de una administración privada, mediante las denominadas “administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones” (AFJP). Casi tres cuartas partes del problema fiscal se originaron en esta reforma que terminó cediendo ingresos a las AFJP,

adicionando asimismo una reducción de aportes patronales con el supuesto objetivo de mejorar la competitividad.

Pero el foco del problema, el que terminaría por detonar el régimen de Convertibilidad, no residía en el frente fiscal. En todo caso, el déficit fiscal podría haberse afrontado colocando deuda en el mercado financiero local, dado que la mayor parte de los gastos eran en moneda nacional. Pero, lejos de ello, hubo en cambio un notable incremento del endeudamiento externo en moneda extranjera.

La convertibilidad consistía en respaldar la paridad cambiaria mediante la acumulación de reservas internacionales por el equivalente a la base monetaria. Por lo tanto, era fundamental sostener ingentes ingresos de divisas, ya fuese mediante superávits comerciales, ingreso de capitales externos o bien una combinación de ambos. En el ámbito comercial las noticias nunca fueron positivas: en este escenario de atraso cambiario y liberalización del comercio se registró un notable incremento de las importaciones, que en muchos casos destruyó capacidades productivas domésticas. Algunas exportaciones reaccionaron positivamente pero con mucha más lentitud que las importaciones: entre 1991 y 1998 (es decir, entre el comienzo de la Convertibilidad y el inicio de su crisis terminal) la tasa de crecimiento anual de las importaciones (21%) casi duplicó a la de las exportaciones (12%).

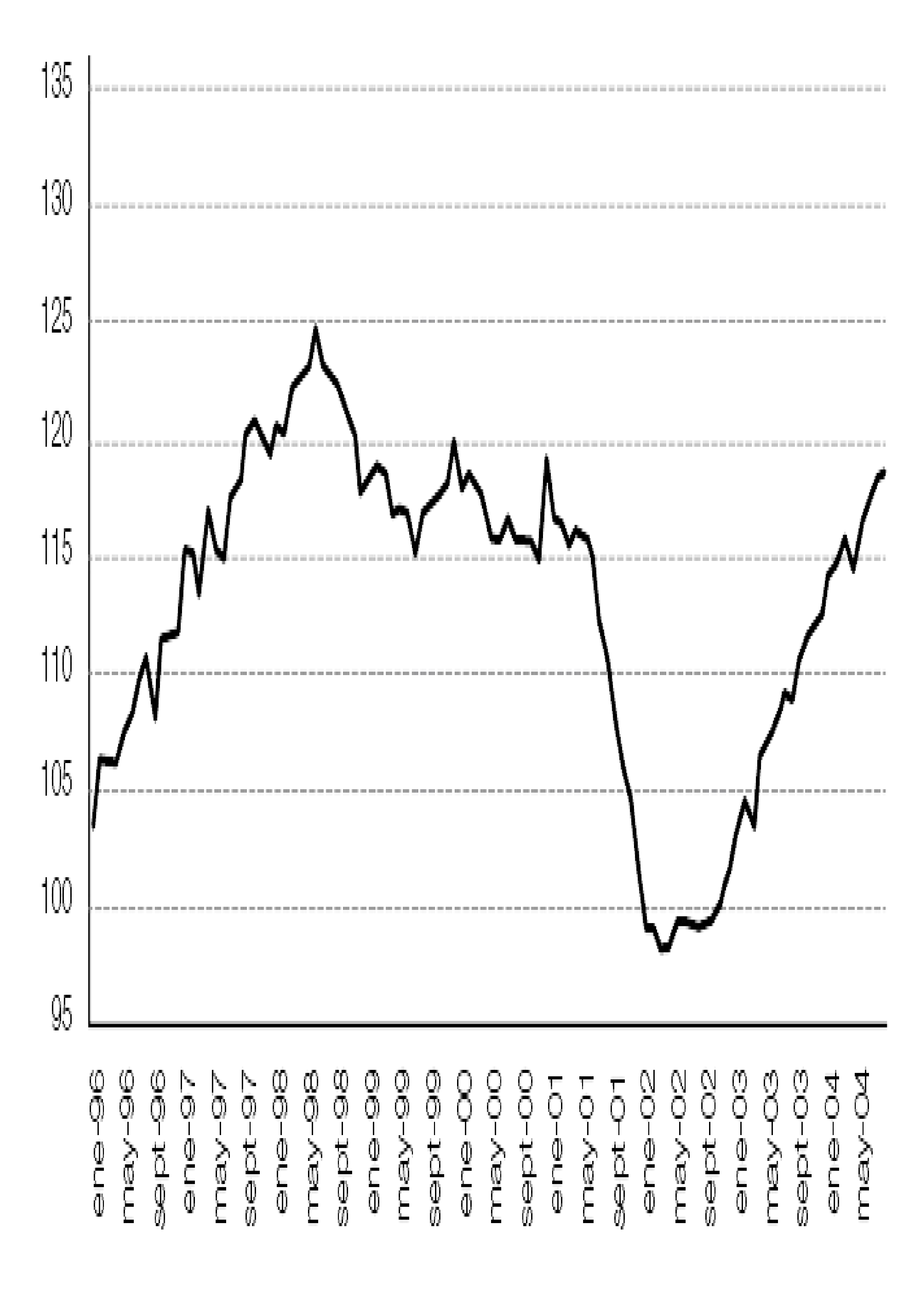
Por su parte, el ingreso de capitales privados mostró incrementos notables hasta mediados de esa década. Después, todo comenzó a cambiar: el ingreso de inversión extranjera de firmas transnacionales y el creciente endeudamiento privado para financiar inversiones crecía en forma simultánea a una significativa fuga de capitales y a la acumulación de activos financieros externos por parte de residentes locales (Basualdo y Kulfas, 2000; Kulfas, 2001b).

La combinación entre déficit comercial y flujos de capitales privados con saldo global negativo obligó al sector público a recurrir al endeudamiento externo para cubrir no sólo su propio déficit en moneda nacional sino también el de los privados en moneda extranjera (Damill, 2000, Damill y Kampel, 1999, Kulfas y Schorr, 2003). En otras palabras, incluso si el gobierno hubiese logrado mantener el equilibrio fiscal, habría tenido que contraer deuda en moneda extranjera para poder sostener las reservas en un nivel adecuado que garantizara la regla de convertibilidad.

La larga crisis de la Convertibilidad no fue entonces un mero problema financiero, sino producto de las grandes dificultades de la economía real, y estalló en la esfera financiera. El síntoma más claro fue el sobreendeudamiento, y las medidas adoptadas agravaron la situación. Ya durante la presidencia de Fernando de la Rúa, el megacanje de mediados de 2001 marcó el claro reconocimiento de la imposibilidad de proseguir a futuro con los pagos de deuda. Sólo un shock positivo externo (una mejora de términos de intercambio) habría podido modificar la situación. Pero ese escenario tardaría más de tres años en presentarse.

La actividad económica comenzó a mostrar claros signos de retroceso a partir de mediados de 1998. Si bien hubo algunos atisbos de recuperación durante 1999, el clima recesivo continuó y luego se acentuó a partir de mediados de 2001 con el desplome de la actividad, hasta tocar fondo en los primeros meses de 2002 (gráfico 3).

Gráfico 3. La larga crisis de la Convertibilidad: evolución del estimador mensual de la actividad económica (base 1993 = 100)


135
130
125
120
115
110
105
100
95
ene-96
may-96
sept-96
ene-97
may-97
sept-97
ene-98
may-98
sept-98
ene-99
may-99
sept-99
ene-00
may-00
sept-00
ene-01
may-01
sept-01
ene-02
may-02
sept-02
ene-03
may-03
sept-03
ene-04
may-04

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

Dentro de este marco, la recesión y la crisis fiscal de los estados provinciales derivó en la emisión de títulos destinados al pago a proveedores y, finalmente, de salarios públicos. Esos bonos fueron luego utilizados para el pago de bienes y servicios, de modo que empezaron a funcionar como cuasimonedas.

Con una economía en recesión y tres episodios de acelerada fuga de capitales (el primero en marzo, el segundo en agosto y el tercero de noviembre de 2001), a fines de noviembre el gobierno impuso restricciones al retiro de los depósitos bancarios, y esa medida marcó el comienzo del fin. El denominado “corralito” impedía realizar retiros de depósitos bancarios superiores a 250 pesos semanales. La iliquidez agravó la situación recesiva y la reacción no se hizo esperar. Las capas medias iniciaron protestas ante lo que avizoraban como la pérdida o licuación parcial de sus ahorros. Por su parte, los más pobres, aquellos que ya padecían el elevado desempleo y la informalidad y sobrevivían actuando en el mercado informal, que opera en efectivo, padecieron de inmediato los efectos de la iliquidez, que para ellos se tradujo en imposibilidad fáctica de acceder a los productos básicos.

Este drástico escenario alimentó el caldo de cultivo de los saqueos a comercios por parte de quienes buscaban el sustento básico del que el Estado y las redes de seguridad social se habían desentendido por completo. Mucho se ha discutido acerca de si esos saqueos estuvieron o no organizados políticamente. Pero la gravedad de la situación excedía cualquier marco organizativo y de encuadramiento partidario. Como sostiene el politólogo Javier Auyero en una entrevista,

se puede alegar que la gente tenía hambre, estaba desesperada, estaba desempleada, y estalla en búsqueda de comida. Ahora, si uno empieza a mirar con más detalle lo que sucedió, en primer lugar, había gente desesperada, furiosa y hambrienta en todo el país, y, sin embargo, los saqueos no ocurren en todo el país. Es más, en zonas con iguales cantidades de gente hambrienta, desesperada y furiosa, hay lugares donde sí hay saqueos y en otros no. Entonces, el desafío es

mirarlos un poco más de cerca, y no sólo de cerca, sino también por adentro, y ver que, en realidad, hay algunas regularidades muy interesantes que dan cuenta de lo que yo en el libro llamo “la dinámica política de los saqueos”. Esto significa que hay un conjunto de redes que se activan, no sólo desde el lado de quienes saquean sino también de los encargados de la represión, y en interacción con represores, y organizadores, saqueadores, vecinos, etc. En esa interacción se generan ciertas regularidades. […] Lo que reviso es la creencia de que hay violencia espontánea, y la trato, más que como una violencia espontánea, como un producto de una interacción más bien dinámica. La idea de estallido es bastante convincente para el sentido común, pero cuando uno la mira desde el punto de vista de [la ciencia] social, no tiene mucho sentido (Página/12, 25 de noviembre de 2007; véase también Auyero, 2007).

La crisis terminó con el gobierno de De la Rúa y puso fin al protagonismo de Cavallo en la política económica. La gravedad de la situación económica mostraba carencias importantes que debían ser resueltas por el sistema político. Tras la renuncia de De la Rúa se sucedieron cuatro presidentes en pocos días, hasta que Eduardo Duhalde asumió el cargo en los primeros días de 2002. Las protestas sociales se sucedían, los bancos continuaban cerrados y semiblindados ante los recurrentes ataques de los ahorristas contra sus instalaciones y la actividad económica se encontraba paralizada.

La crisis era tan grande que un grupo de economistas del MIT encabezados por Rudi Dornbusch se sintió habilitado para afirmar que la solución debería provenir de un comité de expertos internacionales (Dornbusch y Caballero, 2002a y 2002b). Su recomendación fue que cesara cualquier aporte internacional en materia de préstamos o ayuda hasta tanto no se formulara y aceptara este plan. Y citaban como antecedente el caso de Austria después de la Primera Guerra Mundial, cuando aceptó la intervención de la Liga de las Naciones (curioso ejemplo a la luz de la historia posterior: su anexión a la Alemania nazi y el ingreso triunfal de Adolf Hitler en 1938).

Dentro de ese marco, se hablaba también de transformar el sistema financiero argentino en una suerte de banca offshore. Esto implicaba que las entidades ya no recibirían depósitos, sino que los tomarían por cuenta y orden de una entidad del exterior, de modo que el ahorro nacional sería administrado desde otras latitudes.

Pero, en última instancia, nada de esto ocurrió. Los primeros meses de 2002 fueron caóticos, con varios intentos de estabilización, marchas y contramarchas. La liberación del tipo de cambio en el mes de febrero, exigida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio de la promesa de una posible ayuda financiera, agudizó el problema. El organismo internacional pregonaba la necesidad de implementar las medidas en forma de shock: había que instrumentar los mecanismos de ajuste sin prestar demasiada atención a sus consecuencias de corto plazo, reorganizar el sistema financiero sobre la base de un menor número de entidades y reconstruir el funcionamiento económico (sobre las ruinas de lo que quedara en pie).

El gobierno comenzó a confrontar con esa idea. Por una parte, definió un mecanismo de “pesificación” asimétrica de los activos y pasivos del sistema bancario. Las deudas en dólares de particulares y empresas con los bancos fueron convertidas a moneda nacional a la paridad de convertibilidad (1 a 1), mientras que los depósitos en dólares fueron convertidos a pesos a razón de 1,40 pesos por dólar, a lo que se adicionó una posterior actualización por inflación (coeficiente de estabilización de referencia, CER). Ese descalce generado por los diferentes mecanismos de conversión de activos y pasivos se cubrió emitiendo títulos públicos. Muchas veces se ha señalado que esa emisión resultó ser un subsidio para los bancos, pero sus verdaderos beneficiarios fueron los ahorristas y los deudores del sistema: los deudores pudieron licuar sus deudas y los ahorristas recibieron una ganancia del 40% en términos reales. Por supuesto, los ahorristas, al comparar su situación con las de quienes retiraron sus depósitos de los bancos antes del corralito y realizaron la ganancia de la devaluación, tuvieron una sensación de pérdida, pero en todo caso fue una pérdida relativa asociada a un costo de oportunidad. Los ahorristas conservaron el valor de sus ahorros, garantizado por la actualización que ofrecía el CER, a lo cual adicionaron una ganancia del 40%.

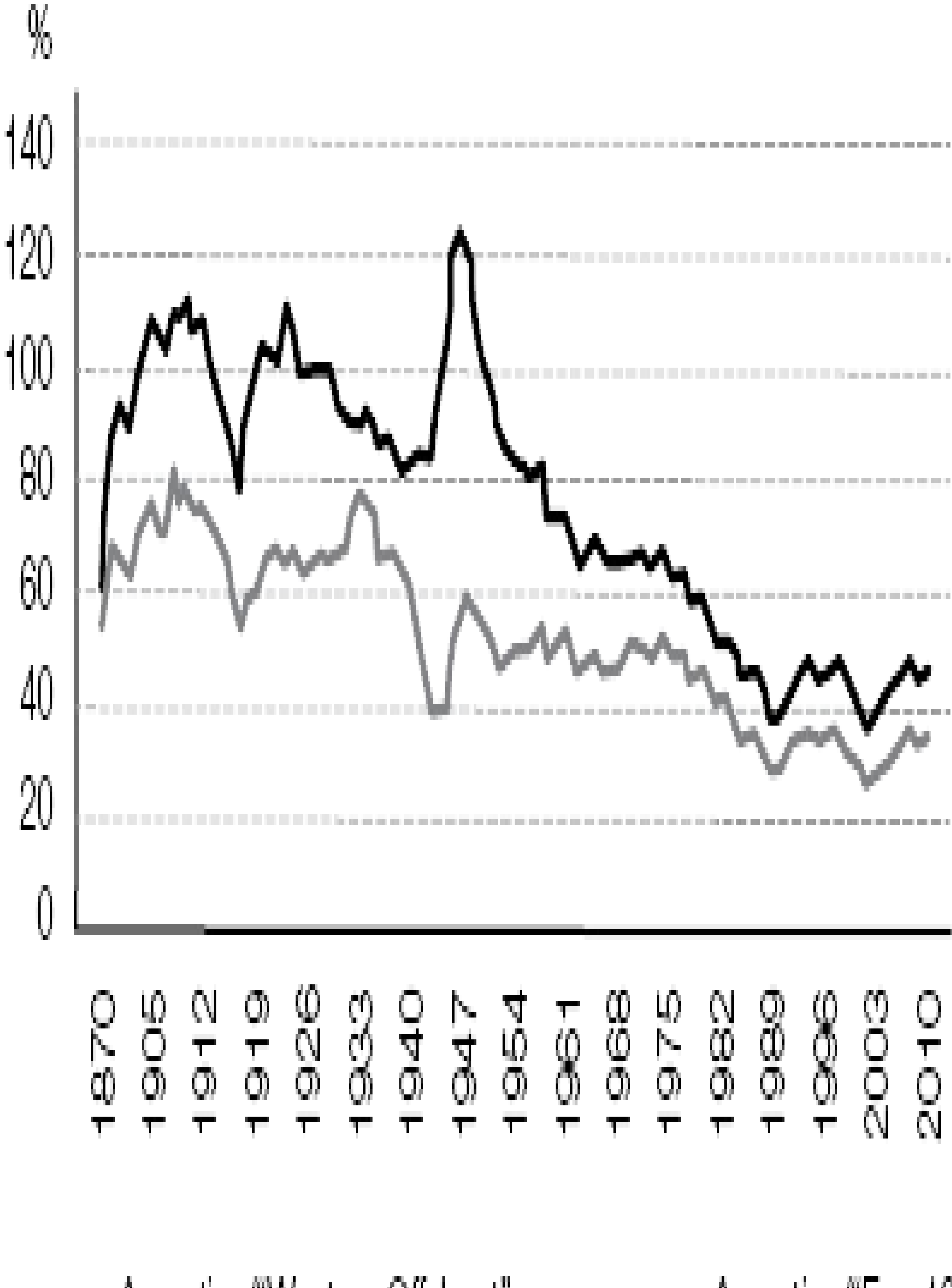
Hacia el mes de abril de 2002, y previo a esta resolución, comenzó a circular el rumor de que el gobierno emitiría un bono compulsivo como contraparte por los ahorros “acorralados”. La sensación de desposesión de los ahorristas del sistema bancario se agudizó y las protestas aumentaron. En ese marco, la conducción económica debió renunciar y Duhalde designó a Roberto Lavagna al frente del Ministerio de Economía. Su decisión marcó un cambio de rumbo y dio inicio a la reestructuración económica y el nuevo orden posterior a la Convertibilidad, considerados dos grandes aciertos de la gestión de Duhalde. Pero corresponde señalar aquí el alto grado de aleatoriedad y volatilidad del momento político.

Lavagna no fue la primera opción pensada por Duhalde para encarar esa etapa: su elección había recaído en un principio en Alieto Guadagni, un economista cuyo perfil ideológico y político presentaba importantes diferencias con Lavagna. Con todo, Guadagni no pudo asumir el cargo debido a diferencias con el núcleo de gobernadores que sostenía a Duhalde en la toma de decisiones (Clarín, 24 de abril de 2002, Página/12, 24 de abril de 2002).

El nuevo esquema de reestructuración del funcionamiento financiero y la salida de la crisis basada en la gradualidad resultaron exitosos. En poco tiempo la economía real comenzó a reaccionar gracias a una brutal recomposición de los márgenes de ganancia en el agro y la industria, basada sobre la devaluación y la débil reacción de los costos domésticos ante el clima recesivo. Pero el costo de esa larga crisis adquirió dimensiones inéditas para la sociedad argentina: nunca antes en su historia contemporánea el país había padecido semejantes niveles de desocupación, pobreza y parálisis de la actividad económica.

Apéndice estadístico

Gráfico 2.1. Comparaciones internacionales. PIB por habitante de la Argentina como porcentaje del producto por habitante de países europeos, Estados Unidos, Australia, Chile, Brasil y Corea del Sur


%
140
120
100
80
60
40
20
0
1870
1905
1912
1919
1926
1933
1940
1947
1954
1961
1968
1975
1982
1989
1996
2003
2010
Argentina/"Western Offshoot"
Argentina/"Euro12"

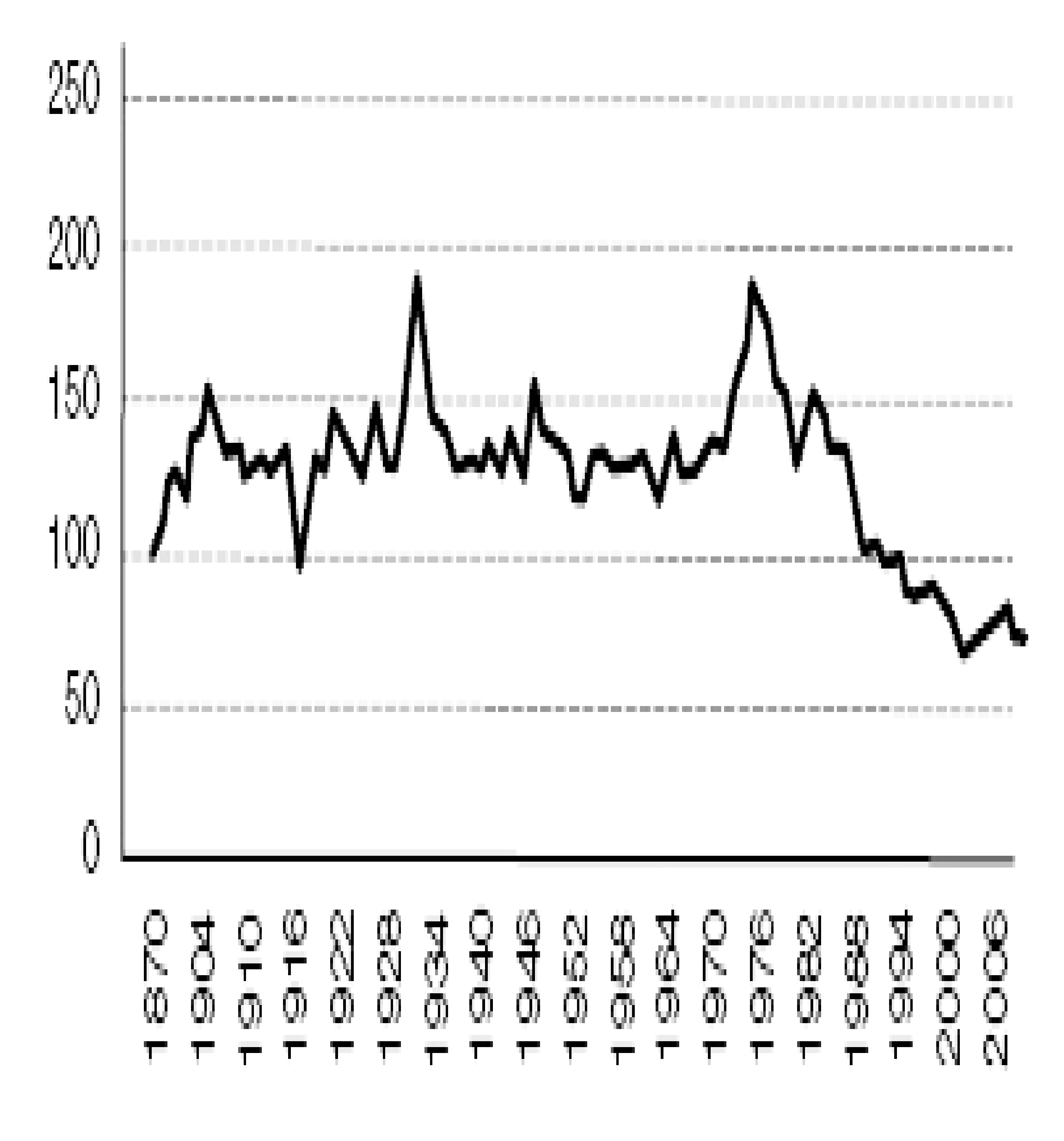

%
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1870
1905
1912
1919
1926
1933
1940
1947
1954
1961
1968
1975
1982
1989
1996
2003
2010
Argentina/Estados Unidos

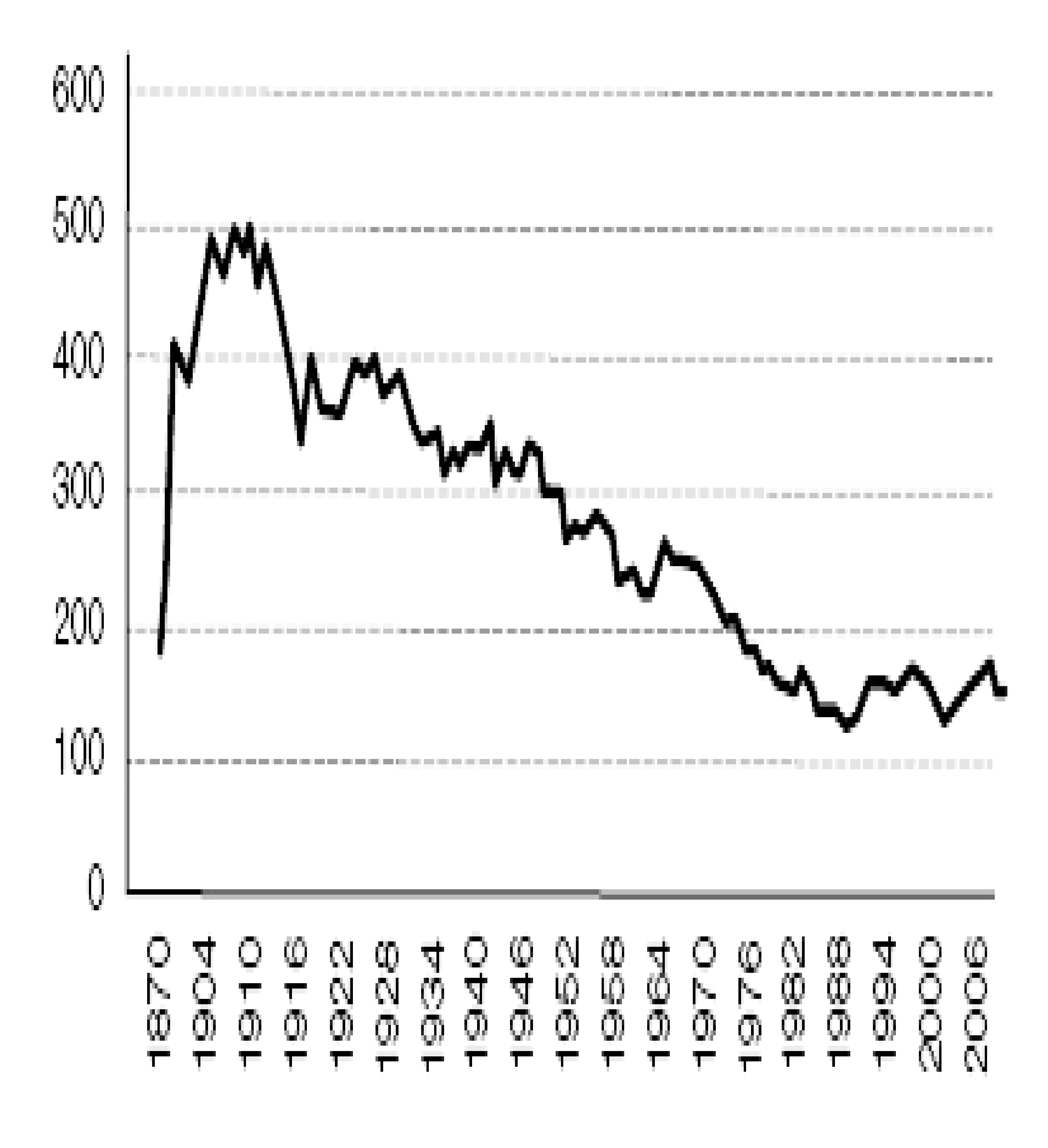
%

100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0

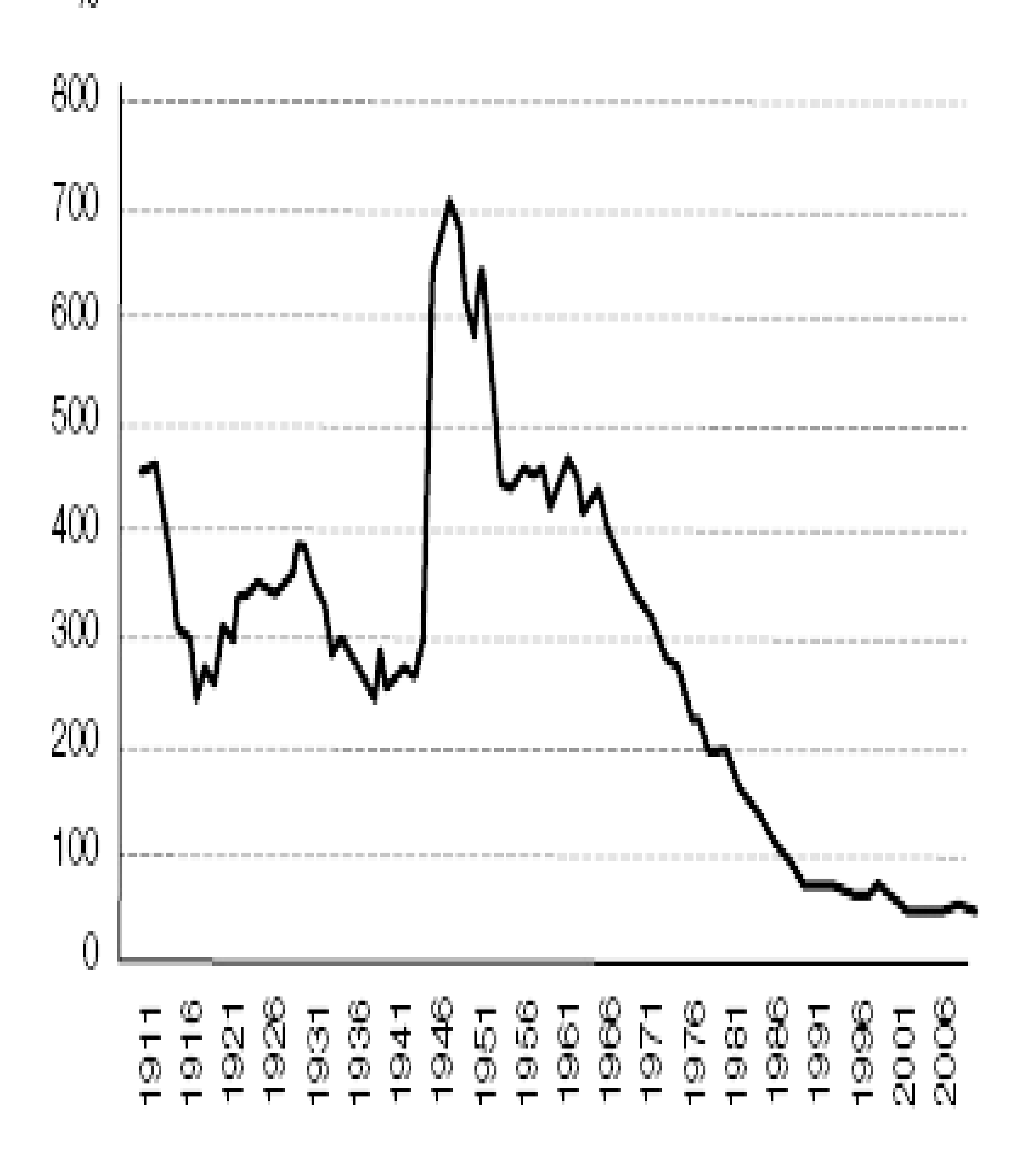
1870
1904
1910
1916
1922
1928
1934
1940
1946
1952
1958
1964
1970
1976
1982
1988
1994
2000
2006

Argentina/Australia


%
250
200
150
100
50
0
1870
1904
1910
1916
1922
1928
1934
1940
1946
1952
1958
1964
1970
1976
1982
1988
1994
2000
2006
Argentina/Chile



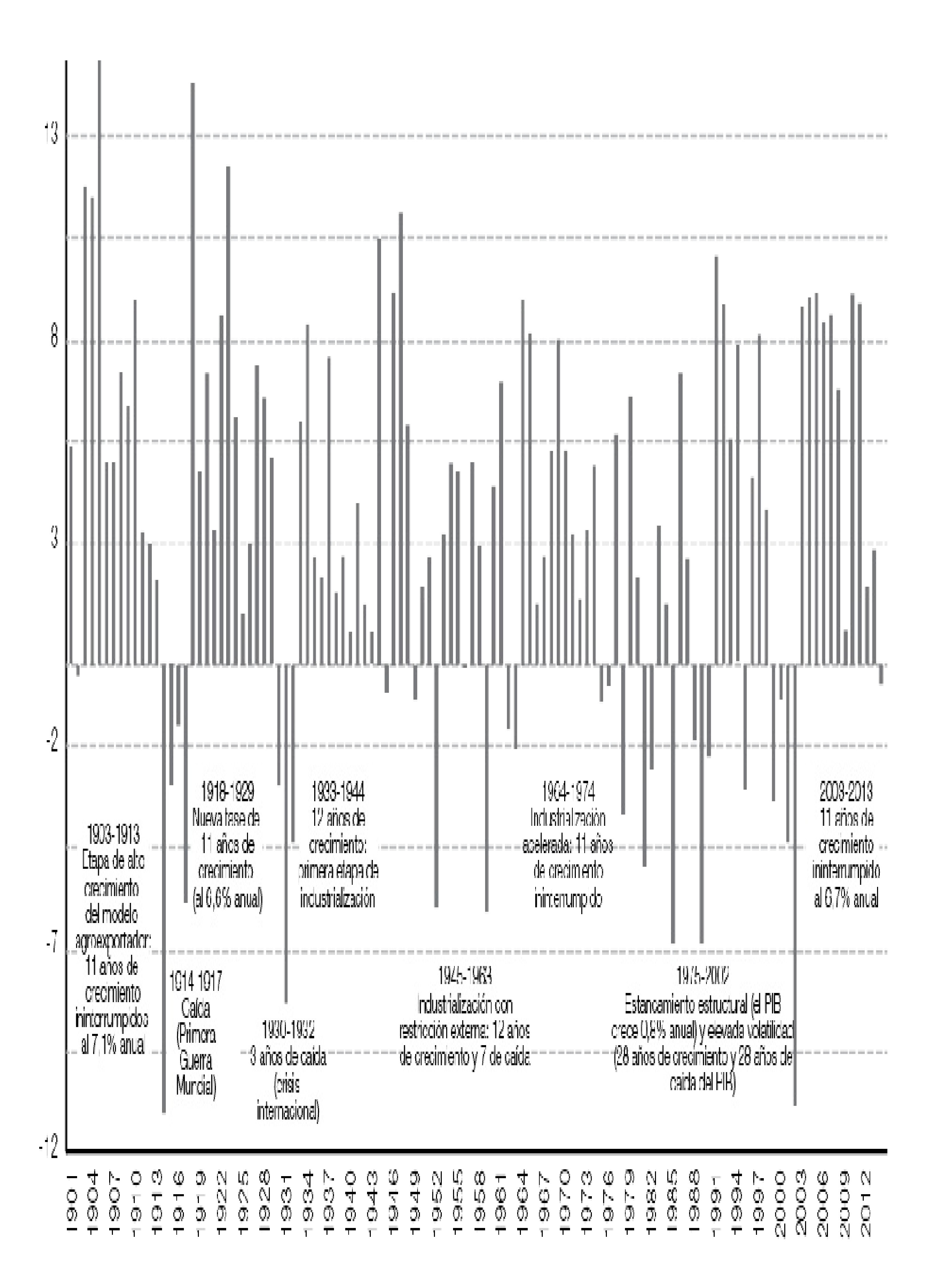
%
600
500
400
300
200
100
0
1870
1904
1910
1916
1922
1928
1934
1940
1946
1952
1958
1964
1970
1976
1982
1988
1994
2000
2006
Argentina/Brasil



%
800
700
600
500
400
300
200
100
0
1911
1916
1921
1926
1931
1936
1941
1946
1951
1956
1961
1966
1971
1976
1981
1986
1991
1996
2001
2006
Argentina/Corea del Sur

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Maddison (2010).

Gráfico 2.3. Tasa de crecimiento del PIB argentino (1901-2014)


13
8
3
-2
-7
-12
1903-1913
Etapa de alto crecimiento del modelo agroexportador: 11 años de crecimiento ininterrumpidos al 7,1% anual
1914-1917
Caída (Primera Guerra Mundial)
1918-1929
Nueva fase de 11 años de crecimiento (al 6,6% anual)
1930-1932
3 años de caída (crisis internacional)
1933-1944
12 años de crecimiento: primera etapa de industrialización
1945-1963
Industrialización con restricción externa: 12 años de crecimiento y 7 de caída
1964-1974
Industrialización acelerada: 11 años de crecimiento ininterrumpido
1975-2002
Estancamiento estructural (el PIB crece 0,8% anual) y elevada volatilidad (28 años de crecimiento y 28 años de caída del PIB)
2003-2013
11 años de crecimiento ininterrumpido al 6,7% anual
1901
1904
1907
1910
1913
1916
1919
1922
1925
1928
1931
1934
1937
1940
1943
1946
1949
1952
1955
1958
1961
1964
1967
1970
1973
1976
1979
1982
1985
1988
1991
1994
1997
2000
2003
2006
2009
2012

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Cepal, Indec y Martínez (1998).

16 Véase, por ejemplo, la columna de Mario Vargas Llosa titulada “Una esperanza argentina”, El País, Madrid, 1º de noviembre de 2015.

17 Véase <www.ggdc.net/maddison/maddison–project/home.htm>.

18 Véase Piketty (2014) y su análisis referente a la conformación de los pequeños Estados petroleros. Además, téngase presente su referencia a las políticas de inversión de los fondos soberanos.

19 La base comparativa apunta a aspectos exclusivamente económicos. No incorpora otras aristas no desdeñables, como los orígenes históricos y políticos, el desarrollo institucional y el origen colonial. En ocasiones se confunden estos aspectos, y a eso se debe que se escuchen opiniones que indican que, si las invasiones inglesas a Buenos Aires, acontecidas en los años 1806 y 1807, hubieran tenido éxito, hoy en día la Argentina tendría un desarrollo similar al de Canadá o Australia. Esta opinión suele ser discutida por quienes sostienen que también podría haberse parecido a la India, comparación que además carece de relevancia, no sólo por el carácter contrafáctico sino también porque las condiciones estructurales de la India no tienen similitud alguna con las de la Argentina.

20 Uno de los primeros modelos de desarrollo económico ha sido el de William Arthur Lewis. El enfoque lewisiano señala que la industrialización en países subdesarrollados con alta población rural puede recibir un fuerte impulso en función de un salario en el sector manufacturero que, aunque sea muy reducido en comparación con el de los países desarrollados, resulta superior al del trabajo rural, induciendo así una masiva migración del campo a las grandes urbes y generando una amplia oferta de trabajadores para la industria dispuestos a emplearse a salarios bajos.

21 En rigor, los orígenes de la industria argentina se remontan a fines del siglo XIX. Si bien se suelen marcar sus inicios en la década de 1930, a raíz de las

restricciones a las importaciones que resultaron de la crisis internacional, existe suficiente evidencia empírica para encontrar un incipiente entramado industrial en los albores del siglo XX, fase en que el desempeño económico de la Argentina estuvo signado por la centralidad del sector agropecuario y su fuerte inserción internacional. Desde los trabajos pioneros de Adolfo Dorfman hasta estudios posteriores es posible notar la aparición de establecimientos industriales en las ramas de alimentos, bebidas, algunos textiles y (bastante menos) en establecimientos de mayor complejidad, en la metalmecánica y en maquinarias, en esa etapa.

22 “Las posibilidades de aumentar los ingresos en divisas en los años inmediatos es infinitamente mayor en el sector agropecuario que en el manufacturero. Aunque esto no signifique afirmar que deberíamos desalentar los intentos de iniciar o de expandir la exportación de manufacturas, consideremos que la tarea de crear mercados de exportación y afianzar la reputación de sus productos requerirá de la Argentina un tiempo considerable. […] Hemos señalado la urgente necesidad de revisar la filosofía y las estrategias de desarrollo que se basan en la industrialización con detrimento del sector agropecuario y de la promoción de sus exportaciones” (Braun y Joy, 1981).

3. Los comienzos

El primer kirchnerismo

La agenda económica y el sinuoso camino a la “normalidad”

El 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió la presidencia en un contexto plagado de dificultades. Si bien la situación económica daba señales de mejoría, recuperación y cierto encarrilamiento de los desbarajustes surgidos del quiebre del régimen de Convertibilidad, los problemas estaban lejos de haber sido solucionados y el camino hacia la “normalidad” (uno de los ejes de la campaña electoral que terminó consagrando la fórmula presidencial que Kirchner compartió con Daniel Scioli) permanecía, cuando menos, desdibujado.

Casi la mitad de los créditos bancarios se encontraba en situación de mora, las cuasimonedas creadas durante la crisis continuaban en circulación, y los balances de las entidades financieras mostraban pérdidas insoslayables, apenas disimuladas por la mayor laxitud regulatoria del BCRA y una estrategia de recomposición gradual del patrimonio de las entidades que, a la postre, triunfaría sobre los deseos del FMI de aplicar manu militari y configurar un sistema bancario más concentrado.

Los índices de desempleo y pobreza, si bien mostraban señales de mejoría, habían alcanzado niveles inusitadamente altos. La tasa de desocupación se ubicaba en torno al 18% y la subocupación alcanzaba al 12%, configurando un escenario donde 3 de cada 10 argentinos activos atravesaban serios problemas de inserción en el mercado laboral. La mitad de los asalariados trabajaba en negro, sin cobertura social alguna. El 55% de las personas era pobre y casi la mitad de ese porcentaje era indigente, en tanto que el salario real de los trabajadores formales era un 17% más bajo que el promedio del período 1995-2001.

La gravedad de la agenda económica concentró la toma de decisiones en un reducido núcleo de personas. Los temas centrales eran tres. El primero entrañaba la normalización del sistema financiero y el ordenamiento patrimonial de los bancos, la salida del atolladero de las cuasimonedas, la recuperación de la confianza en la moneda nacional y la definición de una estrategia cambiaria compatible con un régimen macroeconómico de crecimiento. El segundo era la

renegociación de la deuda en default desde fines de 2001, teniendo en cuenta la imposibilidad fáctica de retomar un sendero sostenible de pago y la necesidad de ajustar los pasivos de la economía al nuevo escenario económico. El tercero consistía en redefinir el cuadro tarifario y renegociar con las empresas de servicios públicos privatizadas, tras la pesificación de las tarifas.

Muy pronto se presentaron dificultades en la conformación del equipo que debía tomar las decisiones económicas. El BCRA estaba a cargo de Alfonso Prat-Gay, quien venía llevando con una alta dosis de pragmatismo la compleja tarea de normalizar gradualmente el sistema financiero. Pero su perspectiva acerca de la renegociación de la deuda chocaba con la del Ministerio de Economía y, en última instancia, con la de Néstor Kirchner: en este punto Prat-Gay parecía ser menos gradualista y prefería cerrar un rápido acuerdo con los acreedores, aun a costa de resignar mejores condiciones financieras.

El Ministerio de Economía continuó a cargo de Roberto Lavagna, quien desempeñaba esas funciones desde abril de 2002 con muchos logros en su haber. De hecho, la campaña electoral había aludido de manera destacada al ministro, quien, en cierto sentido, se sentía el artífice de la continuidad de esas políticas y garante de la recuperación económica que iba consolidándose. Pero Lavagna debió ceder parte de su agenda cotidiana a un nuevo actor de peso: el flamante ministro de Planificación, Julio De Vido, quien participó en la negociación de los contratos con las empresas de servicios públicos, situación que generó más de un enfrentamiento entre ambos.

Por esos meses se debatía cuál sería el nuevo régimen de política macroeconómica, una discusión prácticamente clausurada durante más de una década, mientras estuvo vigente la regla de convertibilidad. La fuerte devaluación en un contexto recesivo y de alto desempleo había generado una nueva paridad cambiaria real muy elevada. El resultado inicial fue un verdadero shock positivo en la actividad productiva: los márgenes de ganancia crecieron muchísimo debido a los salarios bajos, el costo financiero era casi inexistente ya que las transacciones se hacían predominantemente al contado, y se congelaron las tarifas de electricidad y gas. Este shock inicial dio lugar a una sustitución de importaciones estimada en un 40% de los bienes industriales (CEP, 2003) y buenas perspectivas de crecimiento.

Un sector del gobierno, liderado por el ministro Lavagna, se inclinaba por transformar esta coyuntura particular en un régimen de política

macroeconómica, poniendo el eje en la implementación de una política cambiaria tendiente a sostener el tipo de cambio real en un nivel competitivo y estable.[23] Desde el Banco Central, la mirada de Prat-Gay apuntaba hacia otro lado: su enfoque de la política monetaria se inclinaba hacia un esquema de metas de inflación, de orientación ortodoxa.

El aspecto central de ese esquema consiste en subordinar la política monetaria y cambiaria a un nivel de inflación prefijado por el Banco Central, institución que luego procede a operar sobre la tasa de interés según la evolución de la inflación. Si esta comienza a ubicarse por encima de la meta establecida, el BCRA impulsará una suba de tasas que reencamine la situación hacia el cumplimiento de la meta. Este régimen, amén de sus inconsistencias teóricas y de las claras dificultades de implementación que implica respecto de los esquemas vigentes en países desarrollados (Abeles y Borzel, 2004), entraba en contradicción con los objetivos del Ministerio de Economía y, al mismo tiempo, ponía en crisis la necesaria coordinación entre ambos organismos. Con mercados financieros poco desarrollados, como muestra la Argentina, donde menos de la mitad del ahorro privado se canaliza mediante el sistema financiero doméstico, una suba de tasas puede tener escaso efecto sobre la inflación, pero afectar negativamente a los sectores productivos que realizan inversiones financiadas por el sistema bancario o a las familias que financiaron sus consumos. En otras palabras, puede darse la paradoja de generar efectos recesivos sin que ello conduzca a una reducción de los niveles inflacionarios. En última instancia, Lavagna logró con éxito detener los intentos de Prat-Gay de imponer el régimen de metas de inflación.[24]

Néstor Kirchner advirtió con claridad estas contradicciones. A pocos días de asumir la presidencia, los periódicos informaban sobre una conferencia brindada por Prat-Gay en una universidad donde contó que el propio Kirchner le había solicitado elevar la cotización del dólar (que por entonces rondaba los 2,90 pesos) a 3 pesos por dólar. Lejos de interrumpir allí su relato, calificó de “enorme disparate” esa pretensión y utilizó los siguientes minutos para explicar que no era posible tener una meta de tipo de cambio (Clarín, 28 de mayo de 2003).

Para Kirchner, la cuestión central a partir de entonces no sería tanto en quién delegar y consolidar el poder de decisión sino construir su propio poder para definir el rumbo económico. Más aún, se dedicaría a disminuir el inusitado protagonismo que las autoridades económicas habían alcanzado en la política argentina en años precedentes.

La salida de la ortodoxia neoliberal y el fin del teorema de la imposibilidad

La agenda de temas económicos en los albores del kirchnerismo se construyó sobre el desaguisado producido por la caótica salida de la Convertibilidad. Pero reflejaba también el complejo marco de restricciones y aspectos intocables de los últimos años de ese régimen, cuando el discurso de las reformas neoliberales imponía su cara más oscura: el respeto a rajatabla de la seguridad jurídica como cerrojo para cualquier alternativa de política económica que intentara vulnerar las restricciones vigentes. Sin márgenes de acción en política monetaria, restringida la política fiscal con una deuda cuyos intereses absorbían una proporción creciente del gasto público[25] y con marcos contractuales en servicios públicos y petróleo que garantizaban importantes rentas sectoriales en una economía en recesión, los grados de libertad de la política pública eran cada vez más acotados.

Kirchner buscó deliberadamente salir de ese encierro. Y si bien su punto de partida, y en buena medida el sostén que le daba márgenes de maniobra, no fue otro que el caos reinante, dejó en claro que el camino hacia la normalización no significaba retornar a ese mundo de restricciones y condicionamientos. El escenario internacional ofrecía mejores perspectivas para una reestructuración de deuda que incluyera importantes reducciones sobre el capital adeudado y mejores condiciones de repago. Pero Kirchner intentó ir bastante más allá de lo que ese marco ofrecía. Con las ganancias de las empresas de servicios públicos privatizadas fue aún más drástico: ante ellas, hizo valer la elevada rentabilidad que habían tenido en el pasado, para así mantener la pesificación y el congelamiento de las tarifas. Además de presentarles ese nuevo escenario en que deberían ajustarse a tasas de rentabibilidad más reducidas y resignar algunos beneficios, como la dolarización de tarifas, les restó potestades en la definición de las inversiones, cuya orientación de allí en adelante quedaría en manos del gobierno. Las rentas petrolera y agraria se redistribuyeron mediante las retenciones a las exportaciones, que habían llegado con Duhalde y la emergencia económica, y pasaron a integrar el nuevo régimen de política macroeconómica.

La búsqueda de nuevas y mayores fuentes de financiamiento para el gasto estatal –como elementos redistributivos, de impulso a la actividad económica y de implementación de políticas públicas– marcó el pulso de la gestión económica. Pero también generó sucesivos conflictos que no se desatarían plenamente durante el primer kirchnerismo.

La búsqueda de un nuevo rol para el Estado

La salida del régimen de Convertibilidad implicaba la reconstrucción de las capacidades estatales por el mero hecho de abandonar una regla monetaria e introducir desafíos en materia de gestión macroeconómica. Y el nuevo contexto de recuperación de los sectores productivos agregaba desafíos para el sector industrial.

Las primeras respuestas de Kirchner estuvieron regidas por una fuerte dosis de pragmatismo. Su discurso reivindicaba el papel del Estado, pero distaba de ser "estatista" en el sentido que diera origen al peronismo y que por entonces propugnaban otros líderes de la región. De hecho, en su gestión como gobernador de Santa Cruz había privatizado la banca provincial y se había mostrado a gusto con el esquema inicial de privatización de la petrolera YPF: con capital privado atomizado, presencia del gobierno nacional (acción de oro) y de gobiernos provinciales en la gestión. Su enfoque parecía más orientado a direccionar los resultados de manera pragmática, con independencia de quién tuviera en sus manos el capital accionario.

En aquellos inicios, el FMI todavía monitoreaba de cerca el funcionamiento del sistema financiero y entre sus "recomendaciones" continuaba incluyendo la privatización del Banco Nación. La nueva presidenta de la entidad, Felisa Miceli, anunció en su discurso de asunción que el banco permanecería en manos estatales; pero días después Kirchner le informó que no contaría con el respaldo del Tesoro y que la institución debería arreglarse sola en la compleja tarea de cobrar una cartera morosa que en ese entonces representaba el 58% del total de créditos otorgados por esa entidad.

Cuando la economía empezó a mostrar señales claras de que la recuperación había llegado para quedarse, en el empresariado industrial comenzaron a alzarse voces que solicitaban la creación de un nuevo banco de desarrollo que restituyera el Banco Nacional de Desarrollo (Banade), liquidado en la década de 1990 como parte de las reformas neoliberales. La respuesta quedó en boca del

ministro Lavagna: el Banade se había fundido porque los empresarios no habían pagado los créditos contraídos.[26]

En todos los casos, la apuesta parecía orientada a fortalecer la estructura del Estado, agregando más facultades, con un sesgo muy alejado de la ideología a favor del mercado de la década anterior, aunque sin innovaciones institucionales relevantes.

La reestructuración de la deuda

La mayor parte de la deuda pública argentina se encontraba en cesación de pagos desde fines de 2001. Esta situación afectaba, fundamentalmente, a los bonos y títulos públicos emitidos en los años noventa y también a otros acreedores de menor cuantía, como el Club de París. Los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo –BID–) habían salido indemnes del default, lo cual resultaba lógico habida cuenta de que eran los únicos que podían proveer financiamiento barato en tales circunstancias.

El default de 2001 estuvo lejos de ser un acto premeditado. Antes de que ocurriera, el gobierno de De la Rúa había agotado las instancias de mercado, primero con el denominado blindaje del año 2000 y luego con el megacanje de mediados del año siguiente. En ambas situaciones se procuró dotar de liquidez, prolongar plazos y mejorar el perfil de vencimientos con el objeto de aliviar la carga que obturaba las capacidades del sector público y ahondaba el clima recesivo que ya llevaba más de tres años. El problema distaba de ser financiero: la economía había iniciado un persistente descenso, el sector industrial no tenía respuestas competitivas, el agro se encontraba fuertemente endeudado en un contexto de caída de precios internacionales, el mercado interno se achicaba y la economía real en su conjunto no tenía la capacidad para responder a esa creciente carga financiera.

La cesación de pagos alcanzó una cifra próxima a los 73.000 millones de dólares. Los antecedentes más cercanos en el ámbito internacional habían registrado montos más reducidos, por lo que se trató del default más importante de la historia mundial en tiempos de globalización financiera.[27]

El gobierno aprovecharía algunos cambios en el escenario internacional para fundamentar la radicalidad que asumiría la reestructuración, sosteniéndose en dos argumentos decisivos. En primer lugar aplicó, de hecho, una suerte de principio de corresponsabilidad. Durante la década de 1990, la situación de endeudamiento argentina había adquirido características explosivas. Las

necesidades financieras se incrementaban año a año, pero la situación económica del país no mejoraba de manera consistente con la carga que se iba generando. Se debía cada vez más y las condiciones de repago se deterioraban paulatinamente con una economía que crecía poco, achicaba sus capacidades productivas y creaba escaso empleo. El resultado natural de ese proceso fue el incremento del índice de riesgo país y, por ende, de las tasas de interés que la Argentina debía aceptar pagar ante la emisión de cada nuevo bono.

La idea central que signó, desde una perspectiva filosófica, la reestructuración de la deuda fue que si los inversores habían aceptado comprar bonos argentinos que pagaban tasas de interés cada vez más altas era porque estaban asumiendo mayores riesgos. El default en que incurrió la Argentina a fines de 2001 mostró que las pérdidas debían ser compartidas y que, así como el país tuvo que atravesar una crisis de cuatro años que lo llevó a perder el 25% de su PIB, los inversores debían aceptar las pérdidas correspondientes por las riesgosas inversiones que habían aceptado realizar.

El segundo aspecto estaba relacionado con un cambio de enfoque en Washington a partir del regreso del Partido Republicano a la Casa Blanca, que introdujo la idea de que los paquetes financieros de ayuda en realidad no buscaban rescatar a los países en problemas sino a los inversores que se habían equivocado. El antecedente era la crisis mexicana del período 1994-1995, en la que el Congreso estadounidense intervino aprobando un apoyo financiero superior a los 20.000 millones de dólares. ¿A quién había ayudado ese paquete? ¿A México o a los fondos de inversión estadounidenses que, gracias a eso, pudieron cobrar sus papeles y salir indemnes de la crisis?

La idea de que los tenedores de bonos debían asumir pérdidas tenía por entonces cierto respaldo en el escenario político internacional. Pero la Argentina fue bastante más allá de lo que el contexto consideraba viable. En septiembre de 2004 formuló su propuesta de reestructuración: canjear los bonos en default por nuevos títulos que incorporaban una quita próxima al 65%. Asimismo, se comprometía a que los servicios de deuda no superaran el 3% del PIB, bastante por debajo del promedio histórico anterior al default y de lo sugerido por organismos internacionales.

La oferta de canje incluiría la emisión de un bono atado al crecimiento (cupón PIB), cuyo objetivo era ofrecer a los tenedores de bonos en default un “premio” en caso de que el país creciera por encima de su tasa promedio de largo plazo. La

idea era hacer más llevadera la pérdida para esos tenedores: pierden hoy pero si a la economía del país le va bien, compartirán los futuros frutos de ese crecimiento. Este instrumento generó otra contradicción entre el Ministerio de Economía y el Banco Central. Prat-Gay era partidario de realizar un pago en efectivo más elevado para incentivar el ingreso de un mayor número de tenedores de bonos en default. En su ecuación, la quita efectiva sería menor, pero el canje tendría mayor aceptación. El ministerio, por su parte, priorizaba una quita mayor y defendía el cupón PIB afirmando que había sido una demanda de los tenedores en los múltiples road shows y encuentros previos. El fuerte crecimiento que tuvo la Argentina hizo que ese cupón se hiciera efectivo, de modo que la quita real terminó siendo menor, pero el efecto inicial fue muy significativo y garantizó que el repago de la deuda no resultara un obstáculo para el crecimiento económico.

En 2005 se efectivizó el canje y los tenedores del 76,2% de la deuda en default aceptaron las nuevas condiciones. La deuda reestructurada, con los intereses devengados hasta la fecha, alcanzaba los 102.566 millones de dólares. A cambio se emitieron nuevos bonos por un total de 35.261 millones de dólares, de modo que la quita nominal fue del 65,6%. Otro aspecto positivo de la reestructuración fue que el 44% de la nueva deuda se emitió en moneda nacional y casi la mitad se hizo bajo ley argentina (los resultados de este canje de deuda y del realizado durante 2010 se presentan en el cuadro 4.1).

La Argentina había roto los manuales. El de los buenos modales, en primer término, con una propuesta radical y la férrea voluntad de sostener su posición, mientras la economía se recuperaba y el país mostraba que le podía ir bien sin apoyo financiero externo. Y también el de las tradiciones de izquierda en la región, el de las comisiones investigadoras orientadas a repudiar el origen de la deuda. Pudo, por este camino, mostrar resultados superadores a los de Ecuador, país que solicitó el asesoramiento de sectores tradicionales de la izquierda argentina que aconsejaron la declaración de ilegitimidad de la deuda y terminaron acordando una reestructuración del 32% de los bonos con una quita del 65%, cuando la Argentina había logrado reestructurar más del 62% de su deuda con una quita del 65,6%.[28] Se rompía un dogma: los que acusaban a Kirchner de entreguista y proclamaban a Correa como libertario no podían explicar los caprichos de la aritmética.[29]

Pocos meses después, y en el marco de una favorable coyuntura en la que, por primera vez en mucho tiempo, la Argentina crecía con superávit fiscal y en el

sector externo, Kirchner anunció el pago integral de la deuda con el FMI por casi 10.000 millones de dólares con reservas internacionales, lo que puso fin a una turbulenta y conflictiva relación.

El éxito económico y sus dilemas: dificultades y resistencias a planificar a largo plazo

El año 2005 mostraba un escenario económico de normalización de la situación económica general. El PIB fue comparable al de 1998, fecha de inicio de la crisis terminal de la Convertibilidad. Después de cuatro años de declive y tres de recuperación, el país volvía al punto de partida. Pero lo hacía en un escenario por completo diferente, con un sector productivo que lideraba el crecimiento, la industria en plena recuperación, el agro viviendo un momento de esplendor y la construcción dinamizando la economía. La tasa de desempleo había caído en forma vertiginosa y para entonces se ubicaba en torno al 12%, la pobreza continuaba descendiendo pero todavía superaba el 30% de la población, el empleo continuaba su marcha ascendente y, por primera vez en siete años, eran más las empresas que se creaban que las que cerraban.

El crecimiento económico armonizaba un buen desempeño del mercado interno por la paulatina recuperación del consumo privado, el despegue de la inversión y la adecuada reacción de las exportaciones. Entre 2003 y 2007 el consumo privado explicó casi la mitad del crecimiento económico, una preponderancia algo menor a la que había tenido durante los años de crecimiento de la Convertibilidad. El peso de las exportaciones contribuyó, en promedio, casi al 10% del crecimiento, con un pico del 15% en 2005, y la inversión explicó cerca del 35% del crecimiento. El peso del consumo del sector público fue reducido, aunque con tendencia al alza.

Atrás habían quedado los malos augurios vaticinados tanto en el ámbito local como en el externo. El más famoso había sido el de la directora del FMI, Anne Krueger, quien había afirmado que la recuperación que estaba viviendo la Argentina podía asimilarse al “rebote del gato muerto” (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005). En el ámbito doméstico, un par de mediciones mensuales no muy favorables fueron leídas como el inicio de un amesetamiento o el fin del así llamado “veranito”, insinuando que la recuperación económica habría llegado a sus límites. Lejos de ello, la economía continuó su marcha ascendente y, de

manera concomitante, reaccionaron positivamente el empleo, los salarios reales y una amplia gama de sectores productivos.

El modelo de política macroeconómica se basaba en la combinación de tres elementos: un tipo de cambio real alto para mantener una estructura de precios relativos favorable al desempeño industrial; el cobro de retenciones a las exportaciones primarias para generar una mayor holgura fiscal, redistribuir las rentas de ese tipo de cambio alto y amortiguar el traslado del alza en los precios internacionales de los productos primarios a los precios domésticos; y por último, una serie de controles al ingreso de capitales de corto plazo para evitar la apreciación cambiaria y desalentar la especulación financiera.

El éxito alcanzado dio aire al gobierno de Néstor Kirchner, que hizo de su debilidad de origen una fortaleza para construir el consenso que no había podido conquistar en el primer turno electoral y que más tarde le fue arrebatado por la defección de Carlos Menem del balotaje que exigía la ley electoral. En 2005, la imagen presidencial era altamente positiva y cosechaba apoyos de sectores muy diversos del arco político. Su apuesta por un esquema de “transversalidad” le había dado buenos resultados para multiplicar y diversificar su base. Pero ese año trajo consigo nuevos desafíos y tensiones. En el plano netamente político-electoral, las elecciones legislativas eran una oportunidad para legitimar el apoyo obtenido y traducirlo en votos y un Congreso más afín. Kirchner iría aún más allá: rompería el acuerdo con Duhalde, que le había permitido llegar a la presidencia, e impondría la candidatura a senadora de CFK en la provincia de Buenos Aires, distrito que explica cerca del 40% del padrón electoral.

En lo económico, la reaparición de la inflación (2005 finalizó con un alza del 12,3%) dio lugar a una discusión acerca de sus causas y las posibles estrategias para contenerla. En otro plano, se iniciaba un ciclo de alza en los precios internacionales de las materias primas, con sus consecuentes presiones sobre los precios internos de los diferentes países.[30]

Las tensiones en la conducción económica y con el propio Kirchner continuaron en diferentes órdenes. Prat-Gay había finalizado su mandato al frente del BCRA en septiembre de 2004 y Kirchner optó por no renovárselo debido a las diferencias en torno a la reestructuración de la deuda y aspectos vinculados a la conformación del directorio de la entidad. Por sugerencia de Lavagna, designó en su lugar a Martín Redrado, de aceitados vínculos con el sector financiero, a fin de completar la etapa de normalización y saneamiento del sistema. El propio

Néstor Kirchner señalaría años más tarde que, ante la situación de conflictividad en el escenario financiero internacional, consideró necesario designar a una persona de buen vínculo con el mundo financiero al frente de la autoridad monetaria:

en ese momento histórico, en la acumulación de poder político que teníamos, en la relación de fuerzas que teníamos, en lo que estábamos negociando en el canje de deuda, todavía no habíamos resuelto nuestra relación con el FMI, recién empezábamos a construir confianza, se empezaba a reactivar la economía, entonces teníamos que ir paso a paso… teníamos que generar confianza para consolidar la quita de deuda más importante en la historia de la deuda argentina… por eso fue Redrado… pasados cinco años puede resultar absolutamente inexplicable (declaraciones en un reportaje realizado el 24 de enero de 2010 en Canal 7).

En tanto, las tensiones del ministro de Economía con Julio De Vido llegaron al clímax cuando, en el marco de una conferencia de la Cámara Argentina de la Construcción, Lavagna denunció la cartelización del sector en torno a la obra pública, lo que sonó como una crítica dirigida tanto a ese sector como al Ministerio de Planificación.[31] Lavagna se aprestaba a avanzar en un nuevo acuerdo con el FMI, pero Kirchner ya tenía en mente saldar la deuda pendiente con reservas internacionales del BCRA para dar por concluida esa relación. Finalizado el proceso electoral con una clara victoria oficialista, Kirchner le pidió la renuncia a Lavagna, toda una señal de que llegaba a su fin un ciclo.

El despido tomó por sorpresa al ministro, quien no sólo se sentía artífice de la recuperación económica y las nuevas bases de crecimiento de la Argentina, sino también garante de ese proceso. Se ponía fin a una etapa exitosa y a una dupla que generaba roces pero también buenos resultados. Lo que estaba en juego era mucho más que un duelo personal. Kirchner parecía dispuesto a dejar atrás la historia de los superministros de economía en la Argentina, un proceso que se había iniciado con José Alfredo Martínez de Hoz durante la dictadura y había proseguido en democracia, fundamentalmente con Domingo Cavallo como ministro de Menem (1991-1996) y de Fernando de la Rúa en 2001, pero también con otras figuras fuertes, que ya fueron tema del capítulo 1, que transformaban al

ministro en una figura política rutilante, al punto de entrar en competencia con el presidente.

Kirchner no parecía dispuesto a aceptar esa lógica y quiso ser su propio ministro de Economía o, en todo caso, equiparar la importancia de esa figura a la de cualquier otro integrante del gabinete. La jugada tenía sus riesgos y es comprensible, habida cuenta del papel extraordinariamente central de los ministros de Economía en aquella época. De hecho, Lavagna desafiaba permanentemente el poder presidencial y, como parecía caer de maduro, terminó compitiendo por la presidencia en 2007 (cuando obtuvo el tercer puesto). En su lugar, Kirchner designó a Felisa Miceli.

La economía continuó su marcha ascendente. A los buenos fundamentos internos se sumó una mayor holgura externa por el alza de los precios internacionales de los productos agrarios, en particular la soja. En este marco, el regreso de la inflación comenzó a transformarse en uno de los principales problemas de la económica nacional. Kirchner apostó por una política de acuerdos de precios y creó la Secretaría de Comercio. Durante 2006, el esquema parecía dar resultados, con una inflación levemente por debajo del 10%. Pero el éxito duró poco, y en adelante la inflación pasaría a ser el talón de Aquiles del kirchnerismo, tanto por su aceleración como por las respuestas de la política económica. Los acuerdos de precios resultaban tan insuficientes como precarios. Y ante las dudas existentes respecto de las mediciones que realizaba el Indec, se instrumentaron medidas que profundizaron aún más la desconfianza. El resultado de este proceso fue la consolidación de un mercado que miraba simultáneamente dos índices de precios: el oficial del Indec, de baja credibilidad, y los elaborados por consultoras, universidades y centros de investigación, de mayor aceptación aunque con profundas limitaciones, puesto que no contaban con la cobertura geográfica y analítica de un organismo estadístico (y en ocasiones revelaban cierta intencionalidad política alejada del mero objetivo estadístico o informativo). En 2007, la inflación oficial ascendía al 8,8% y las mediciones alternativas se ubicaban en torno al 25%.

El alza de los precios internacionales generaba a su vez el desafío de evitar el traslado pleno a los precios internos. El gobierno dispuso elevar las alícuotas de las retenciones a las exportaciones, medida que tuvo un efecto recaudatorio positivo y al mismo tiempo limitó el alza de los precios domésticos. En este marco, la tensión con el sector agrario se presentó por primera vez a fines de 2006, con el primer lock out, limitado y muy pequeño en comparación con el

que sobrevendría en 2008.

En el ámbito del mercado laboral, el gobierno estimuló las negociaciones paritarias y el salario real continuó su marcha ascendente. Durante la Convertibilidad, los convenios colectivos habían caído en desuso, a tal punto que sólo se firmaba un promedio de menos de doscientos al año. Ya entre 2003 y 2004 se habían firmado alrededor de 400, y aumentaron a 560 en 2005, 930 en 2006 y más de 1000 en 2007. El salario real de los trabajadores “en blanco” creció un 10% en 2004, un 6,3% en 2005, un 9,6% en 2006 y un 2,2% en 2007. A fines de 2005 había logrado recuperar el nivel de diciembre de 2001, por lo que luego hubo dos años de franco crecimiento del salario real que, al finalizar el gobierno de Kirchner, había crecido casi un 30%.

Se trató de un período de fuerte creación de empleo privado registrado. La estructura empresaria se renovó y se amplió el stock de capital de la economía. El sector industrial registró casi veinte mil nuevas empresas y hacia fines de 2006 la tasa de desempleo volvió a tener un dígito, fenómeno que no se registraba desde 1993. La subocupación llegó a la mitad de la registrada en 2003 y la pobreza descendió al 27%.

Comenzaba a perfilarse el problema del denominado “núcleo duro de la pobreza”, es decir, de aquellos sectores vulnerables cuya inclusión en el mercado laboral chocaba contra obstáculos estructurales, ligados tanto a la falta de credenciales como a los desajustes entre los requerimientos del sistema productivo y la oferta de calificaciones. En un sentido más amplio, se pusieron de manifiesto los límites de este acelerado proceso de inclusión social y laboral. Pero la extraordinaria reacción del sistema productivo y el mercado laboral redoblaron el optimismo y la confianza en que el mero paso del tiempo terminaría por incluir a los que aún estaban afuera.

También se presentaban límites desde lo productivo y volvían las discusiones en torno a los desafíos de mediano y largo plazo y la necesidad de nuevos planes y programas de desarrollo. El fin de la crisis modificó la agenda económica. De una agenda con muy pocos y delicados temas que requerían una fuerte concentración en la gestión y la toma de decisiones, se pasó a otra que exigía multiplicar las iniciativas y planificar con mayores horizontes temporales. Kirchner no parecía demasiado abierto a esta última opción, en parte por su reticencia a repetir experiencias del pasado signadas por la multiplicidad de planes económicos. Desde su óptica, la ciudadanía había sido atosigada en las

décadas previas con planes que prometieron sacrificio presente y prosperidad futura y en última instancia mostraron mucha eficacia para el primero y escasa vocación para la segunda. Pretendía entonces alterar el curso de las cosas ofreciendo más resultados y menos planes. Pero su reticencia a la planificación económica generaría numerosas dificultades a futuro y establecería la curiosa paradoja de un proyecto político con una extraordinaria construcción y planificación a largo plazo que se negó sistemáticamente a planificar la marcha de la economía dentro de ese mismo horizonte temporal, aun siendo plenamente consciente del papel central de la economía en el humor político.

El sector energético fue un ejemplo de las dificultades que encarnaba esta debilidad a la hora de la planificación. Kirchner quiso evitar a toda costa una suba de las tarifas de electricidad y gas. Esa medida, razonable en los años de la crisis, comenzó a tener menos sentido cuando la economía se encontraba en franco crecimiento. El resultado fue un creciente aumento de los subsidios estatales para cubrir la diferencia entre el costo del servicio y la tarifa que pagaban los hogares y empresas. Al mismo tiempo, sostener tarifas bajas en los hogares indujo a un aumento en el consumo de electricidad, cierto derroche y prácticas alejadas del uso racional de la energía. Kirchner quiso sostener este subsidio, que beneficiaba sobre todo a sectores de ingresos medios y altos de la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, con el convencimiento de que la política fiscal debía distribuir recursos entre diferentes sectores sociales y evitar la polarización que se observaba en otros países de la región, en particular en la Venezuela presidida por Hugo Chávez.

Pero el desfinanciamiento de productores y prestadores de servicios redujo los niveles de inversión, y el Estado, si bien recuperó un rol activo en la planificación, no cubrió esa brecha. Los problemas comenzaron a acumularse, pero no se manifestarían con vigor sino hasta el tercer kirchnerismo.

El sector industrial, por su parte, atravesó una notable recuperación. Por primera vez desde comienzos de los años setenta pudo crecer y crear empleo de manera simultánea. Hasta 2005 la recuperación se basó en un mayor uso de la capacidad instalada, pero a partir de entonces se verificó un importante crecimiento de las inversiones, apertura de nuevas compañías, dinamismo en el segmento de pequeñas y medianas empresas, y resurgimiento de numerosas actividades que hacen un uso intensivo del conocimiento y la tecnología. El cambio en el escenario macroeconómico fue el principal factor de impulso: caracterizado por un tipo de cambio real alto que protegía el mercado interno, dotó de un elevado

margen de ganancia al sector y promovió exportaciones. La posterior recuperación del mercado interno, si bien redujo los márgenes unitarios de ganancia debido a la mejora del salario real, permitió compensar con mayor volumen y sostener una importante masa de utilidades. Fue también un período de vitalidad en el mundo de las pequeñas y medianas empresas, que experimentaron una etapa de surgimiento, expansión e inversiones muy significativa (Kulfas, 2011).

En cuanto a las políticas de apoyo al sector, no hubo novedades relevantes en el período. Se sancionó la Ley de Promoción de Inversiones, que tuvo un alcance limitado, y se implementó con éxito un régimen específico para el software, que permitió potenciar el incipiente despegue del sector. Respecto de la primera, la Ley 25.924 de Promoción de Inversiones generó un régimen de incentivos a la inversión consistente en desgravaciones impositivas y un sistema de amortización acelerada de los bienes de capital adquiridos para nuevos proyectos. Su alcance fue limitado y aprovechado por unas pocas empresas, en su mayoría de gran tamaño. Las principales críticas al régimen aducen que no generó nuevas inversiones sino que permitió mejorar la rentabilidad de proyectos que estaban en marcha, de modo que su aplicación fue redundante (véase una reseña crítica en Azpiazu y Schorr, 2010). En cuanto al segundo, la Ley 25.922 de Promoción de la Industria del Software consistió en una serie de beneficios impositivos para el sector y en la creación de un fondo de financiamiento orientado fundamentalmente a las pymes. Su implementación potenció a un sector que venía experimentando un importante despegue tras la devaluación. En efecto, pasó de tener unos 19.000 ocupados en 2002 a más de 70.000 cinco años más tarde.

Entretanto, comenzaron a instrumentarse licencias no automáticas de importación como mecanismo de protección y estímulo a la radicación local de algunos productos que se venían importando. Por lo demás, el régimen automotriz continuó con sus limitaciones y se reactivó el régimen de armaduría electrónica en Tierra del Fuego. Paralelamente se instrumentaron algunas iniciativas financieras, sobre todo para el segmento de pequeñas y medianas empresas. El marco macroeconómico resultó favorable y garantizó un crecimiento basado en el ensanchamiento de la base existente. A pesar de algunos tibios intentos, como el lanzamiento del plan productivo en 2007, no se llegó a constituir una iniciativa de planificación del desarrollo industrial y productivo en general.

La situación comenzó a complicarse en algunas ramas de la producción primaria y agroindustrial debido al intento de realizar intervenciones sobre las cadenas de comercialización para controlar alzas de precios. La industria cárnica tuvo límites para exportar, que se sumaron a la competencia de la soja. Las producciones vinculadas al mercado interno comenzaron a tener regulaciones específicas y el resultado global fue una expansión más acotada y una difícil supervivencia ante la notable expansión de la soja.

Así como la crisis había logrado recrear un liderazgo fuerte que condujo a buen puerto la resolución de temas muy complejos, la bonanza redobló las dificultades y mostró debilidades a la hora de la planificación. Los resultados globales habían sido extraordinarios y los desafíos pendientes de una mayor planificación y cambios institucionales quedaron en manos del siguiente gobierno, que tendría el mismo sello político, aunque un nuevo comando en la presidencia.

▪

23 Véanse Frenkel (2004), Frenkel y Rapetti (2007) y Damill y Frenkel (2015).

24 El régimen de metas de inflación se presentaba como la opción predilecta, tanto por parte de los técnicos del equipo del FMI como del presidente del BCRA. Como expresan Abeles y Borzel (2004): “según el memorando de política económica firmado por la Argentina con el FMI en septiembre de 2003, ‘se prevé que el Ministerio de Economía y Producción y la Presidencia del BCRA lancen formalmente el sistema de metas de inflación correspondientes al 2005 y 2006’. Con anterioridad a la firma de dicho compromiso, en junio de 2003, se constituyó un grupo de trabajo en el BCRA, denominado ‘Comité de metas de inflación’, encargado de llevar a cabo las tareas necesarias para la implementación de dicho régimen de política monetaria. A su vez, como parte de las actividades relacionadas con la implementación del régimen de metas de inflación (MI), se conformó una comisión encargada de evaluar las modificaciones a introducir en la Carta Orgánica del BCRA, con el objeto de profundizar la independencia de la entidad, así como de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas frente a la sociedad (accountability). En el mismo sentido, se ha comenzado a publicar el ‘Informe de inflación’, cuya primera publicación se efectuó en el cuarto trimestre de 2003, y se ha puesto en marcha el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM), sobre la base de estimaciones provistas por bancos, consultores económicos y centros de

investigación”. Todo indica entonces que los caminos del BCRA apuntaban a la implementación de un régimen de metas de inflación, pero Lavagna logró evitarlo.

25 Los intereses de la deuda representaban el 6,8% del gasto total en 1993. Cinco años más tarde ya explicaban el 11% del gasto, mientras que en 2000 y 2001 representaron el 15,5 y el 17,2% del gasto público total respectivamente.

26 En ocasión de un foro organizado por la Unión Industrial Argentina, y en respuesta al reclamo de los industriales en torno a la necesidad de una banca de desarrollo, Lavagna expresó: “A tres años de su cierre y después de haberse dado de baja numerosos créditos, le quedaba una cartera impaga de 5637 millones de dólares. El 99,4% de esa cartera era irrecuperable y sólo veinte empresas representaban más de la mitad de esos créditos. La idea es buena, hay que rescatarla, pero con un contenido distinto de lo que fue aquella experiencia”. Y sostuvo también que “para defender la solidez fiscal alcanzada hay que animarse a decir ‘no’ a los buscadores de subsidios que están listos para cargar sobre los recursos del Estado, que son los recursos de toda la sociedad’” (cit. por D. Cufré, “Lavagna les tiró la historia del Banade por la cabeza a los industriales”, Página/12, 28 de mayo de 2005).

27 El estudio de Sturzenegger y Zettelmeyer (2005) compara las reestructuraciones de deuda de Rusia (2000), Ucrania (1998-2000), Pakistán (1999), Ecuador (2000), Uruguay (2003) y la Argentina (2005). La deuda en cesación de pagos más elevada fue la de la Argentina, seguida por Rusia, Ucrania, Ecuador, Uruguay y Pakistán.

28 Véase “Fernando Krakowiak le responde a Alcira Argumedo”, en <tirandoalmedio.blogspot.com.ar/2010/03/fernando-krakowiak-le-responde-alcira.html>, y Alfredo Zaiat, “Ecuador”, Página/12, 13 de febrero de 2010.

29 Los tradicionales partidos de izquierda en la Argentina sostuvieron históricamente un planteo de repudio a la deuda. Su principal línea argumental, que perdura hasta el presente, se basa en el fallo del juez Ballesteros del año 2000 en la causa iniciada por Alejandro Olmos, al que califican como “fallo histórico” y que en su parte resolutiva expresa: “1)

Sobreseer definitivamente

en la presente causa nº 14.467 (expte. 7723/98) en la que no existen procesados

(art. 434, inc. 2º del Código de Procedimientos en Materia Penal). 2)

Remitir

copia de la presente resolución (mediante disco) y poner las actuaciones a disposición de las

honorables cámaras de senadores y diputados del Congreso de la Nación

para su consulta o extracción de copias de las piezas procesales que se indiquen a los efectos que estimen conducentes".

30 La situación se agudizó a fines de 2006. Por ejemplo, la suba del precio del maíz en México conllevó un incremento de entre el 40 y el 100% en el precio de la tortilla, producto de alto consumo en ese país, lo cual provocó una movilización de protesta convocada por doscientas organizaciones sindicales, indígenas y campesinas a comienzos de 2007. Por su parte, la suba del precio del arroz alcanzó el 75% y generó grandes dificultades en Bangladesh. Hubo protestas en países tan distantes y disímiles como México, Egipto, Pakistán y Haití, y ocuparon varias páginas de los informes del FMI y el Banco Mundial.

31 "'Hay algunas áreas, particularmente la que tiene que ver con la obra pública, […] donde existe cierto grado de cartelización, y esto implica sobrecostos. [La Subsecretaría de] Defensa de la Competencia primero y el Banco Mundial después han iniciado procesos de análisis en profundidad sobre el tema de la obra pública ligada a la vialidad y los sobreprecios ligados a la vialidad', concluyó Lavagna. […] Fuentes del Palacio de Hacienda y del Banco Mundial [aclararon] que Lavagna se refirió a la cartelización de precios por la que se suspendió la licitación de caminos financiada por el programa Crema, del Banco Mundial. El proyecto incluía diez licitaciones en las que se descubrieron presuntos sobreprecios del orden del 25% en promedio, aunque en algunos casos llegaron al 60%. […] Según las mismas fuentes, en esas licitaciones participaron cuarenta y dos empresas, entre ellas las más grandes del país. Por esta irregularidad, el Ministerio de Planificación Federal suspendió la licitación y la Subsecretaría de Defensa de la Competencia investiga la maniobra" (La Nación, "Instó Lavagna a limitar el gasto en obras públicas", 23 de noviembre de 2005). Tiempo después, ya fuera del gobierno, Lavagna caracterizaría estas prácticas como "capitalismo de amigos".

4. El segundo kirchnerismo

Transiciones, conflicto agrario, crisis internacional y recuperación

Los nuevos desafíos: la búsqueda de una nueva agenda de mediano y largo plazo

Cristina Fernández de Kirchner se impuso con comodidad en las elecciones presidenciales celebradas en octubre de 2007, ocasión en que obtuvo el 45% de los votos y logró consagrarse presidenta sin necesidad de recurrir a un balotaje. El desempeño económico del primer mandato kirchnerista había sido sobresaliente, destacándose por el buen manejo de la crisis, la resolución del problema de la deuda, y la recuperación económica y del mercado interno.

A partir de estos resultados, la agenda de desafíos era múltiple y CFK se ubicó en un terreno discursivo proclive a un mayor desarrollo institucional y de una agenda de mediano y largo plazo. La centralidad de esta "pareja política" marcó cambios significativos en la vida política. En primer lugar, porque rompió de manera legítima la regla de sucesión presidencial que limitaba a no más de dos mandatos consecutivos las posibilidades de cualquier dirigente político para permanecer en la presidencia.

Kirchner y CFK eran un equipo que venía desempeñándose en política desde la militancia juvenil. Sus estilos eran diferentes y en cierto sentido complementarios, pero el jefe de la dupla era Néstor Kirchner y, como tal, entendió que su apogeo político era el momento indicado para promover la candidatura de su esposa e instalarla con mayor fuerza en la escena política del país. De este modo, de proseguir el éxito y la aceptación popular, podrían continuar alternándose durante varios períodos.

La agenda económica de CFK en los albores del segundo kirchnerismo incorporó debates y lineamientos de mediano y largo plazo. Pero, de manera paradójica, la coyuntura terminó por deglutir esta discusión. El primero en ocupar el centro de la escena fue el conflicto agrario, a sólo tres meses de iniciado el gobierno de CFK. Y cuando sus coletazos empezaban a quedar atrás, sobrevino la quiebra de Lehman Brothers en Wall Street, lo que dio inicio a una crisis internacional de importantes dimensiones, que llevó a replantear la política

económica para administrar los efectos de esa situación sobre la economía nacional.

El conflicto agrario y las retenciones móviles a las exportaciones

El campo argentino conoció uno de los momentos de máximo esplendor de su historia tras la salida de la Convertibilidad. Los motivos de ese auge no se explican de manera directa por los efectos de la fuerte devaluación de 2002 y la licuación de los pasivos resultante de la pesificación de las deudas bancarias ese mismo año. Tampoco por el alza de los precios internacionales, que llegaría en años posteriores. Estos tres fenómenos le permitieron, en todo caso, coronar un proceso de inversiones y cambio tecnológico que había tenido lugar en la Argentina durante la década de 1990, cuando se introdujeron cambios sustanciales en el cultivo de la soja. El nuevo paquete tecnológico incorporó nuevas semillas, fertilizantes, agroquímicos y siembra directa, lo que dio por resultado un alza notable en la productividad del sector y en la consolidación de la soja como cultivo central en el campo argentino (Bisang, 2008). No obstante, el sector se encontraba en estado crítico a fines de los años noventa y particularmente sobre el fin de la Convertibilidad. Las inversiones se habían financiado en buena medida con endeudamiento, en buena medida a través de préstamos otorgados por el Banco de la Nación Argentina: hacia fines de esa década, cerca de la mitad de la superficie productiva se encontraba hipotecada (Bisang, 2008). Pero el escenario de precios internacionales no acompañó el proceso inversor y muy pronto el sector vio afectada su rentabilidad, situación agravada por la desmejora del escenario interno y el inicio de la crisis final de la Convertibilidad. Cuando parecía que el panorama se ponía más negro aún, llegó la devaluación y las deudas fueron convertidas a pesos al tipo de cambio anterior al desplazamiento de la paridad cambiaria.

El gobierno le hizo entonces un enorme regalo al sector, que luego le cobraría en cuotas mediante las retenciones a las exportaciones, inicialmente impuestas a mediados de 2002 y luego modificadas al alza, sobre todo en el caso de la soja. Nótese que este proceso es anterior al auge de los precios internacionales de los bienes primarios.[32] Primero bajo este influjo y luego debido a los altos precios internacionales, la producción sectorial y en particular el cultivo de soja resultaban muy rentables, incluso pagando retenciones.

El conflicto agrario admite varias perspectivas de análisis. Tuvo la particularidad de aglutinar una diversidad de intereses que parecían imposibles de congeniar y sus repercusiones trascendieron las características de un conflicto gremial o sectorial. El primer aspecto a considerar es la decisión que adoptó el gobierno y su timing para implementarla. El flamante ministro de Economía Martín Lousteau detectó un problema fiscal en ciernes y encontró una manera de resolverlo de una vez y de un plumazo. En su decisión primó también que el ascendente secretario de Comercio Guillermo Moreno tenía entre sus carpetas un proyecto para elevar la alícuota de retenciones a la soja del 35 al 65%.[33] Podría, entonces, implementar un proyecto más racional y que, de manera simultánea, generara financiamiento a una expansión fiscal que, subsidios energéticos mediante, no detenía su ascenso.

Bajo estos parámetros se elaboró el proyecto de retenciones móviles que se plasmó en la Resolución 125 y ataba la alícuota de las retenciones a las exportaciones a la evolución del precio internacional del producto. Al mismo tiempo, generaba modificaciones en las alícuotas de los diferentes cultivos para compensar la preeminencia de la soja, que a esa altura amenazaba con monopolizar la producción agraria.

La nueva reglamentación tenía su lógica en tanto regulaba el precio interno dando mayor previsibilidad a los márgenes de rentabilidad del productor, puesto que con esta nueva normativa también se beneficiarían con una baja de la alícuota ante una eventual caída del precio internacional del producto. De esta manera, la regla generaba beneficios adicionales, aunque también era claro el perjuicio de corto plazo en función del incremento inicial y la configuración de una alícuota marginal cuyo excedente quedaba predominantemente en manos del Estado. Se estableció, así, un escenario donde los futuros incrementos adicionales en los precios no se traducirían en mayores ganancias para los productores. Si bien esta situación era poco probable porque implicaba un escenario de precios muy elevados (que nunca se produjo), en su momento no había motivos para descartar la posibilidad de que ocurriera.

El anuncio de esta nueva reglamentación tomó por sorpresa a los productores, al menos por dos motivos. Primero, porque no estaba en sus planes: de hecho, el propio secretario de Agricultura parecía ajeno a la medida, a sus debates internos y sus implicancias. Segundo, porque se implementó en pleno marzo, cuando se comenzaba a levantar una cosecha récord, tanto por la cantidad como por el precio. El sector interpretó que le estaban cambiando las condiciones del negocio

justo en el momento de su realización. Durante el período de siembra habían sufrido una suba de costos considerable, principalmente debida a que los fertilizantes estaban atados al precio de los combustibles, que también venían sufriendo aumentos en el precio internacional, más pronunciados aún que los de los bienes agrarios. Estas subas fueron aceptadas en silencio por los productores agrarios, sobre todo porque tenían la tranquilidad de que en marzo comenzarían a levantar una fabulosa cosecha. Pero, cuando llegó el momento y comprendieron que el gobierno se quedaría con buena parte de esa renta extraordinaria, estalló el conflicto.

Las entidades que agrupan a pequeños y medianos productores, entre ellas la Federación Agraria Argentina (FAA), se sumaron al reclamo y, de manera inédita, conformaron con la Sociedad Rural y otras entidades la así llamada Mesa de Enlace. Los reclamos sectoriales y las pujas por espacios dentro del aparato estatal no aceptados por CFK (la FAA aspiraba a gestionar con cuadros afines las áreas burocráticas de gestión y apoyo de la agricultura familiar) fueron alejando a esas entidades del gobierno y explican parte de esa belicosidad.

Las contradicciones entre pequeños y grandes productores y propietarios de grandes extensiones son históricas en la Argentina. La FAA debe su origen al conflicto denominado Grito de Alcorta, en 1912, cuando pequeños arrendatarios se levantaron contra grandes terratenientes solicitando una baja en el costo de los arrendamientos y mejores condiciones para el acceso a la tierra. En esta otra ocasión, estaban todos juntos.

Incluso muchos productores pequeños habían abandonado sus tierras, arrendándolas a productores más grandes o pools de siembra. Las economías de escala tienen gran incidencia en este tipo de producción, y el nuevo paquete tecnológico quita relevancia al productor, dando mayor importancia a los prestadores de servicios agrarios. Durante 2006, cuando las relaciones con el gobierno todavía eran razonables, la FAA solicitó mejores condiciones para los pequeños productores y créditos blandos y subsidios alegando que, bajo esas premisas, muchos productores optarían por volver a su campos. Ante esta situación, el gobierno realizó un sondeo de opinión que arrojó resultados adversos: una parte importante de los productores consultados consideraba encontrarse lejos de la escala óptima de producción y prefería alquilar su campo y reconvertirse hacia actividades de servicios.

El argumento a favor de una diferenciación en las alícuotas de las retenciones

según el tipo de producto, destinada a frenar la “sojización” y preservar una estructura productiva agraria más diversificada, encontraba adeptos y detractores de todo tipo. El productor agrario opera con versatilidad y un criterio muy claro: la rentabilidad relativa. Combina y muta su producción en función de las perspectivas de precios y rentabilidades que le ofrece cada campaña agrícola. Desde una perspectiva más productivista, la sojización es una consecuencia natural de este proceso, y la lógica indica que el mejor resultado esperable es la maximización de la producción de ese cultivo, una mayor generación de renta y la transferencia de esa mayor renta hacia el resto de los sectores de la economía a través de la política fiscal. Los detractores ponen el eje en las consecuencias negativas sobre la calidad de los suelos y la desaparición de otras actividades, como el cierre de numerosos tambos.

La concentración de la producción agraria es un hecho notable e insoslayable, más aún en el ámbito productivo de la soja. A modo de ejemplo vale señalar que, según datos aportados por la Bolsa de Rosario, de los 73.000 productores que comercializaron soja en la campaña 2006-2007, el 77% (56.000) comercializó individualmente menos de 450 toneladas (cuadro 1) y los 56.000 comercializaron en conjunto sólo el 20% del total. En otras palabras, el 77% de los productores más chicos fueron responsables de sólo el 20% de la cosecha, mientras que, en el otro extremo, el 18% de los productores comercializó nada menos que el 74% de la soja cosechada (Barsky y Dávila, 2008).

En definitiva, el gobierno tenía sobradas razones para cobrar retenciones y ahora disponía un mecanismo de mayor previsibilidad. Pero lo hizo en un momento poco oportuno desde el punto de vista del ciclo productivo y sin propiciar el diálogo con el sector. Cabe preguntarse, entonces, si otra modalidad de implementación de la medida hubiera concitado una menor resistencia. Es probable que la respuesta sea otro gran interrogante, más aún observando el alto grado de belicosidad de la reacción del sector e incluso las escenas de desperdicio de alimentos a partir del boicot de los productores.

Cuadro 1. Estratificación de los productores de soja por toneladas comercializadas y declaradas, 2006-2007

Toneladas comercializadas	Cantidad de productores	% de productores	Cantida
1 a 60	18.897	25,7%	
61 a 150	16.767	22,8%	
151 a 300	13.644	18,6%	
301 a 450	6963	9,5%	
451 a 600	4164	5,7%	
601 a 750	2664	3,6%	
751 a 1000	2900	3,9%	
1001 a 1500	2901	3,9%	
Más de 1500	4577	6,2%	
Total	73.477	100,0%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Barsky y Dávila (2008).

Tampoco dispuso medidas para quebrar ese frente que se armó entre productores de diferentes tamaños. Los más pequeños pedían pagar menores alícuotas de retenciones, lo cual resultaba inaplicable porque las retenciones son pagadas por el exportador, que en general no es el productor pequeño ni grande, sino las grandes comercializadoras como Cargill, Bunge, Louis Dreyfus, Nidera y Aceitera General Deheza, entre otras. Pero habría podido implementar, en cambio, un fondo sobre la base de esas retenciones para realizar devoluciones a pequeños productores, como lo hizo años más tarde,[34] y también intervenir en el eslabón más fuerte de la cadena, las mencionadas comercializadoras, que en muchas ocasiones hacen valer su poder de mercado pagando precios más bajos a los productores.

La belicosidad del conflicto, que incluyó cortes de ruta, desabastecimiento de productos y hechos de violencia, tomó por sorpresa al gobierno, que reaccionó redoblando la apuesta. Muchos sectores políticos opositores que se hallaban agazapados ante el éxito político del kirchnerismo encontraron un resquicio para salir del ostracismo, sumando su apoyo a la Mesa de Enlace.

Algunos sectores del gobierno intentaron una salida negociada, procurando una baja en las alícuotas pero respetando los lineamientos generales del proyecto y preservando una mayor imposición sobre el sector. Pero a medida que el conflicto se agudizaba, la actitud de CFK y Néstor Kirchner se tornó más intransigente. El gobierno resolvió enviar el proyecto al Congreso, a pesar de que formalmente tenía facultades para aprobarlo de manera directa. El desgaste natural de un conflicto sostenido llevó a la Mesa de Enlace a aceptar una negociación en la que lograba concesiones mínimas, pero el gobierno exigió la rendición incondicional de las entidades agrarias y forzó su votación en el Legislativo. La Cámara de Diputados aprobó el proyecto sin sobresaltos, pero la votación en el Senado finalizó en empate, por lo que correspondía por ende desempatar al vicepresidente de la nación, Julio Cobos. De origen radical, sumado al kirchnerismo en los albores de la transversalidad, Cobos avizoró un cambio de época y votó en contra. El gobierno sufrió una derrota tan dura como inesperada. A partir de entonces, muchas cosas serían diferentes.

La crisis internacional y sus impactos en el país

Todavía sin terminar de acomodarse a las consecuencias del conflicto agrario, el gobierno cayó en la cuenta de la grave situación internacional que comenzaba a afectar a los países desarrollados y se expandía hacia el mundo en desarrollo. La quiebra de Lehman Brothers revelaba desmanejos en un mundo financiero sobredimensionado, con derivados y operaciones financieras tan sofisticadas como riesgosas y reguladores laxos con las grandes corporaciones financieras. Las ramificaciones y vinculaciones financieras hicieron que la crisis iniciada en los Estados Unidos rápidamente se expandiera hacia Europa.

La Argentina tenía un bajo grado de exposición financiera, sobre todo porque había reestructurado su deuda y acumulado importantes superávits en la balanza comercial que le permitían pagar obligaciones externas y acumular reservas. La escasa incidencia del capital financiero terminó jugando a favor en ese contexto. De lo que no pudo escapar la Argentina, ni tampoco otros países de la región, fue de los efectos negativos de una baja en el comercio exterior y en los precios internacionales de las materias primas. En poco tiempo, se redujeron las exportaciones en el país, tanto por menor demanda del mundo desarrollado como por menores precios.

El gobierno instrumentó una serie de medidas de apoyo al sector productivo y debió convivir con cierta zozobra en el mundo financiero. Se verificaron caídas en los depósitos bancarios y mayor demanda de divisas. Otros países de la región, fundamentalmente Brasil, habían dejado flotar su moneda y experimentado devaluaciones significativas. El BCRA prefirió una estrategia más gradual y fue llevando el tipo de cambio hacia arriba en forma paulatina: entre septiembre de 2008 y junio de 2009 llevó la cotización del dólar de poco más de 3 a 3,80 pesos. En forma paralela estimuló un alza en las tasas de interés para retener depósitos y restar liquidez que pudiera alimentar mayores presiones sobre el mercado de cambios. Asimismo, y en lo que se presentó como una suerte de división del trabajo en materia cambiaria y financiera, el Banco Nación desempeñó un papel activo en la expansión del crédito, actuando como

contrapeso de una clara tendencia a la baja de la oferta financiera en los bancos privados. Los bancos públicos se deshicieron de posiciones de letras y notas de regulación monetaria emitidas por el BCRA (Lebac y Nobac) y destinaron esa liquidez a incrementar el crédito al sector privado.[35]

La política fiscal mostró un perfil contracíclico: el gasto no redujo su ritmo de crecimiento, a pesar de la desaceleración en el ritmo de expansión de los recursos que comenzaba a registrarse debido a la caída del nivel de actividad y el comercio exterior hacia fines de 2008. La expansión del gasto se orientó a gasto social, financiamiento de obra pública e implementación del Programa de Recuperación Productiva (Repro), destinado a sostener el empleo en empresas que comenzaban a padecer los efectos de la caída del nivel de actividad mediante subsidios parciales al pago de salarios.

El manejo de la situación marcó un hecho inédito en la historia económica argentina contemporánea: por primera vez un shock externo de magnitud no generaba una crisis de balanza de pagos en la economía nacional (Abeles, 2009). Sumado a esto, el gobierno resolvió el problema fiscal con una medida de alta relevancia e impacto: una nueva reforma previsional.

La reestatización de las AFJP: el regreso de la seguridad social

En 1993, el gobierno de Carlos Menem había instrumentado una reforma previsional que alteró sustancialmente el régimen jubilatorio. La reforma preveía reemplazar el sistema de reparto entonces vigente por otro de características mixtas, cuyo rasgo central era la capitalización del ahorro previsional en cuentas individuales pertenecientes a cada trabajador. A diferencia del sistema de reparto, con esta reforma el trabajador tendría la oportunidad de ahorrar en función de sus ingresos y obtener una rentabilidad adicional congruente con la pericia de su administrador.

La reforma incluyó la creación de un nuevo actor: las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP), entidades cuyo objetivo era administrar los aportes jubilatorios e invertir esos recursos en la adquisición de diversos activos financieros que valorizaran las carteras. A cambio, cobraban una comisión que oscilaba en torno al 30% de los aportes realizados.

El sistema contenía la idea implícita de que las AFJP competirían entre ellas en función de su mayor pericia para generar rentabilidad a sus aportantes. Pero en la práctica esto nunca ocurrió, porque las regulaciones hacían referencia a un nivel de rentabilidad que las AFJP debían garantizar a sus aportantes y que se fijaba según el promedio de rentabilidad del sistema. En caso de que alguna aseguradora no obtuviera esa rentabilidad garantizada, debía desembolsar los fondos faltantes de sus propios recursos. Esto las incentivaba a ubicarse cerca del promedio; por ende, todas terminaban "operando en manada" y realizaban inversiones muy similares. La competencia para obtener nuevos aportantes se basó entonces en acciones publicitarias y comerciales, que no hicieron más que agregar costos espurios e innecesarios a la administración del ahorro previsional.

Como señalamos, el nuevo sistema no era estrictamente privado y continuaba conviviendo con la administración desde el sector público. El esquema fue armado de manera tal que los incentivos para los aportantes más jóvenes los orientaran a elegir una AFJP, mientras los aportantes en edad próxima a jubilarse

encontraban conveniente permanecer en el sistema público de reparto. La consecuencia fue muy clara: el sector público se quedó con muy pocos aportantes y una elevada carga de jubilaciones por pagar, mientras a las AFJP llegaban muchos aportantes jóvenes, con lo cual recibían mucho dinero y prácticamente no debían pagar jubilaciones. El sector público quedó desfinanciado y cerca del 73% del déficit fiscal de la década de 1990 se explica por esta pérdida de recursos y la consecuente necesidad de financiamiento,[36] que en buena medida fue aportado, vaya paradoja, por las AFJP que empezaban a acumular una importante cantidad de títulos públicos en las carteras de sus aportantes.

A esta situación se agregó la larga crisis de la Convertibilidad, con pérdidas de empleos, ingresos y mayor precarización laboral. El sistema arrancó la nueva etapa con fuertes cuestionamientos. Sin embargo, Kirchner optó por no hacer una nueva reforma en su primer gobierno, fundamentalmente porque entendía que la normalización del sistema financiero era un objetivo importante a cumplir y los vasos comunicantes entre ese sistema y las AFJP eran más que evidentes, tanto desde la perspectiva de los accionistas como de diversas operaciones. Lo que sí hizo durante su presidencia fue abrir la opción para aquellas personas que quisieran abandonar el sistema privado y regresar al público.[37]

La crisis internacional se presentó como una oportunidad más que propicia para instrumentar una reforma integral que pusiera fin a la de 1993. Por una parte, la crisis financiera había generado una baja en el valor de las carteras debido a la caída en las cotizaciones de los activos. La idea de haber expuesto el ahorro de los trabajadores a estos vaivenes no resultaba agradable a los ojos de la opinión pública. Por otra parte, recuperar esos fondos para su administración por el sector público implicaba que otra oficina pública se transformara en tenedora de una amplia cantidad de títulos públicos, facilitando de ese modo la tarea de refinanciar al Tesoro. Un tercer efecto, no pensado en un principio, fue adueñarse de una masa considerable de acciones de empresas privadas. Cada AFJP tenía un límite regulatorio y no podía ser propietaria de más del 5% del paquete accionario de una misma empresa. Pero todas en conjunto podían sumar valores que en ocasiones representaban el 30% del capital accionario de una empresa y que ahora pasarían a la administración estatal.

El principal aspecto a señalar refiere a un cambio sustancial en la filosofía inherente a la gestión del ahorro previsional. Una de las promesas de la reforma, en buena medida cumplida, fue redireccionar el ahorro ya no a inversiones

financieras sino a activos en economía real. La rentabilidad individual de estas inversiones puede resultar inferior a otras, pero lo que un fondo previsional necesita para crecer es que haya más trabajo, más salarios y, por ende, más aportes. De esta manera se retroalimenta el ahorro previsional. La reforma anterior había recorrido el camino inverso, que fue raquitizando el ahorro previsional en un escenario de achicamiento de la economía.

De este modo, se alteraron los objetivos del sistema. Bajo el influjo de la reforma de 1993, la administración del ahorro previsional perseguía el objetivo de maximizar el rendimiento del fondo a fin de favorecer una mayor acumulación individual que permitiera ampliar los recursos destinados a nutrir el futuro pago del haber jubilatorio. En el nuevo esquema, la ampliación del fondo, realizada con criterios intertemporales y una mayor generación de aportantes, otorgó mayor viabilidad al funcionamiento del sistema. Asimismo, se modificó el enfoque de administración, procurando cambiar el tradicional esquema procíclico de las AFJP (donde los fondos evolucionaban en función de los ciclos de corto plazo del mercado de capitales) por otro contracíclico, con mayor diversificación de las carteras y una apuesta a proyectos vinculados a la economía real y, por lo tanto, a la generación de empleos registrados que a su vez retroalimentaban los recursos con mayores aportes previsionales. Durante el primer año, el fondo previsional, ya bajo administración estatal, creció un 28%.

La Asignación Universal por Hijo y los nuevos umbrales de inclusión social

El desgaste ocasionado por la sucesión del conflicto agrario y la caída en el nivel de actividad como consecuencia de la crisis internacional llevaron al gobierno a perder densidad política. En 2009 debían celebrarse elecciones legislativas y el panorama no era favorable. Kirchner decidió quemar las naves y se presentó como candidato a diputado por la provincia de Buenos Aires. Asimismo, para buscar un mayor apoyo político introdujo una curiosa innovación: las candidaturas testimoniales. Estas candidaturas consistían en ubicar a la cabeza de las listas de candidatos a legisladores a las principales figuras del distrito, incluidos gobernadores e intendentes, con la premisa de que no asumirían las bancas en caso de obtenerlas y permanecerían en su cargo ejecutivo.

El resultado electoral fue adverso. Si bien el Frente para la Victoria continuó siendo la primera fuerza debido al grado de atomización de las fuerzas opositoras, el gobierno perdió en los principales distritos, incluida la provincia de Buenos Aires, donde el propio Kirchner se había presentado. Un amplio espectro de la dirigencia política interpretó la derrota como el principio del fin del kirchnerismo.

CFK y Kirchner parecieron hacer caso omiso de la derrota, la interpretaron reversible, y su primera actitud fue reconocer que la crisis económica había afectado a buena parte de su base política y social. Más aún, aquel optimismo del primer kirchnerismo –convencido de que el crecimiento económico terminaría de incluir a los que aún estaban fuera– chocaba contra un mercado laboral que ya no tenía tanto dinamismo y presentaba desajustes entre oferta y demanda.

El gobierno evaluó entonces que era el momento propicio para implementar una nueva política social que ampliara el piso de derechos previsionales. Así nació la AUH: instrumentada por la Anses, es una extensión del sistema de asignaciones familiares que perciben los trabajadores formales a los trabajadores informales y desocupados.

La AUH consiste en una asignación monetaria mensual, de carácter no

retributivo, que se abona a padres y madres por cada hijo menor de 18 años (o sin límite de edad si se trata de un hijo discapacitado), hasta un máximo de cinco hijos. Como contraprestación, exigía la asistencia del niño o adolescente al sistema educativo y la realización de controles de salud y vacunación periódicos.

La implementación de la AUH fue muy exitosa. En poco tiempo, y debido a la consolidación de bases de datos de planes sociales anteriores, la Anses cubrió más del 90% de la población y otorgó el subsidio a cerca de tres millones y medio de niños y adolescentes. Posteriormente el beneficio se extendió a mujeres embarazadas. Según datos informados por la Anses, el Administrador de Datos Personales registraba en abril de 2014 un total de 12.252.190 niños y adolescentes menores de 18 años. Unos 3,5 millones estaban cubiertos por la AUH. Casi 4,4 millones recibían asignaciones familiares por hijo por parte de la Anses, mientras que 3,8 millones no estaban cubiertos por ninguna asignación de acuerdo con la legislación vigente. Esto indica que los niños sin cobertura alguna habían descendido a 678.639, es decir, el 8,1% de la población infantil alcanzada por la cobertura de la seguridad social. Esto demuestra el éxito de la política implementada, que redujo del 48% a menos del 9% el universo de niños en hogares de bajos ingresos sin cobertura, y también muestra que queda un camino por recorrer para lograr la universalización de la cobertura entre los sectores más humildes.

La AUH introdujo un piso de ingresos en hogares de bajos recursos y un elemento central en la lucha contra la pobreza. Este tipo de políticas recibió numerosas críticas que se focalizaron en el posible efecto de desaliento a una mayor participación en el mercado laboral que supuestamente habría generado. Pero esas apreciaciones no parecen sustentadas en evidencia empírica concluyente. Diferentes investigaciones permiten corroborar la inexistencia de elementos que vinculen la percepción de la AUH con un menor incentivo a la participación en el mercado laboral. Como sostiene la investigación de Bustos y Villafañe,

el estudio de la participación en el mercado de trabajo aporta indicios de que los integrantes de hogares beneficiarios de la AUH no se han visto desincentivados de su participación en ese mercado y en el empleo. Más aún, se observa un crecimiento de las tasas de participación y de empleo importante respecto al grupo de comparación. En las únicas posiciones que se verifica una reducción en

la actividad y el empleo es entre las cónyuges, las cuales se han retirado en una importante proporción de inserciones muy precarias del mercado laboral. Es importante aquí cuestionar si el retiro del mercado de trabajo en este tipo de inserción es necesariamente negativo (Bustos y Villafañe, 2011).

La implementación de la AUH trajo consigo un aumento en los niveles de escolarización, sobre todo en el nivel secundario, donde la asistencia a la escuela en chicos de entre 15 y 17 años se incrementó entre 2 y 3 puntos porcentuales durante el primer año de vigencia del programa. Por otra parte, la tasa de actividad en niños de entre 13 y 17 años se redujo del 6,6% al 4,8% entre 2009 y 2010, dando cuenta de mayor asistencia escolar y retiro del mercado laboral (Bustos y Villafañe, 2011; Panigo, 2015). En términos de mejora en las condiciones de desigualdad, la AUH explica de manera consistente una reducción de aproximadamente 2,5 puntos porcentuales en el coeficiente de Gini (Panigo, 2015).

La AUH pronto se transformó en una de las más importantes políticas sociales de América Latina. En la práctica, operó como una compensación de las deudas de las reformas neoliberales que el impulso del primer kirchnerismo no había logrado resolver y no parecía encaminado a hacerlo. Sus efectos fueron múltiples. Desde el punto de vista de los territorios locales, resolvió muchos de los problemas más acuciantes y dinamizó el consumo local, por tratarse de beneficios sobre un sector de la población con la máxima propensión a consumir.

El fondo del desendeudamiento y la “crisis de las reservas”

En el último trimestre de 2009, la situación internacional comenzó a mostrar señales de reversión. Lo peor de la crisis había pasado y las estrategias de provisión de liquidez al sistema financiero en los Estados Unidos, aun con todas las críticas que aparejaba, generó efectos positivos y permitió acotar la caída y los impactos negativos de la crisis.

El gobierno argentino se preparó entonces para una recuperación que prometía ser vigorosa. Pero quedaba por resolver un tema no menor: la elevada carga de vencimientos de deuda que llegaría en 2010 por 18.800 millones de dólares.

En septiembre de 2009, el marco de la asamblea del FMI celebrada en Estambul daba cuenta de este escenario. Operadores financieros internacionales insistían en dar por terminada la crisis mundial y ofrecían a la Argentina un camino para restablecer relaciones financieras en un mundo de tasas en baja. Pero el presidente del BCRA, Martín Redrado, anunció que había recibido ofertas para emitir deuda con tasas del 13,5%.[38] El camino a recorrer consistía en cerrar la deuda pendiente con el Club de París, realizar un nuevo canje de la deuda en default para invitar al 24% que no había ingresado al canje de 2005 y finalizar este proceso con emisión de deuda.

CFK eligió un camino alternativo. En un escenario de crecimiento, las proyecciones indicaban que 2010 permitiría acumular un considerable superávit comercial que se traduciría en más de 12.000 millones de dólares adicionales de reservas. De esta manera, no sólo podrían atenderse los vencimientos de deuda del año, sino también acumular reservas y dar certidumbre plena a los pagos mientras se gestionaba el nuevo canje de deuda. La estrategia tenía pleno sentido en ese escenario de tasas altas para la Argentina, ya que permitía cancelar pasivos con activos excedentes de bajo rendimiento. Por el contrario, una colocación en los términos anunciados por Redrado hubiera implicado un costo adicional de 1000 millones de dólares de intereses y gastos.[39]

De manera llamativa, el BCRA comenzó a demorar en forma injustificada la

implementación de este fondo de desendeudamiento dispuesto a través de un decreto de necesidad y urgencia firmado por CFK. Tras algunas respuestas evasivas, Redrado manifestó su disconformidad con la medida y dejó asentadas en el programa monetario sus diferencias con la política económica general del gobierno. En efecto, el programa monetario presentado en los últimos días de 2009 incluía inusuales críticas hacia otras áreas de gobierno, atribuyendo el problema inflacionario a la falta de políticas desde otros ámbitos gubernamentales.[40] El entonces ministro de Economía, Amado Boudou, lo instó a renunciar y curiosamente, en vez de aceptar y destrabar la situación, Redrado se atrincheró en su oficina y recibió a legisladores de la oposición que le dieron públicamente su apoyo.

La situación se tornó crítica porque, si bien el gobierno contaba con los mecanismos necesarios para destituirlo, eso demandaría algunos días. En el ínterin, se produjo el episodio conocido como “crisis de las reservas”, a la que se sumó la acción del Poder Judicial debido a denuncias cruzadas sobre la legalidad del decreto de CFK que decidía el uso de las reservas. Finalmente, Redrado fue destituido unas semanas más tarde por mal desempeño de sus funciones con un dictamen favorable de la comisión del Senado. En su reemplazo asumió Mercedes Marcó del Pont, cambio que traería aparejado un replanteo integral sobre el papel del BCRA y se vería plasmado en la nueva Carta Orgánica sancionada a comienzos de 2012.

La independencia del Banco Central había sido consagrada en la reforma de 1992, en el marco del contexto de reformas estructurales de perfil neoliberal. Pretendía emular el esquema de funcionamiento de algunos bancos centrales de países desarrollados, donde el marco de estabilidad económica general permite planificar la política económica con otros horizontes temporales. Pero pretender extrapolar esos objetivos a países en desarrollo puede conducir a severas contradicciones. El BCRA independiente y de objetivo único (preservación del valor de la moneda) choca recurrentemente contra los objetivos de crecimiento e inclusión que impone una agenda de desarrollo. Está claro que, de haber prosperado el intento de imponer metas de inflación, el desempeño económico habría sido por completo diferente y el presidente de la nación y el ministro de Economía se habrían visto obligados a implementar otras políticas. No resulta sensato que en un país democrático el presidente elegido mediante voto popular deba supeditar sus objetivos de política económica a los designios que le impone el presidente del Banco Central.

Por supuesto que debe haber independencia en materia de instrumentación técnica, pero es lógico y hasta indispensable que los objetivos sean coordinados con el Ministerio de Economía. La experiencia de la Convertibilidad no mostró que el camino de la reforma de 1992 pudiera cumplir sus objetivos. Sin ir más lejos, en 2001, con el objetivo de preservar la regla monetaria de la convertibilidad hasta sus últimas consecuencias, se terminó con una grave crisis económica, política, social e institucional. En todo caso, se trata de perfeccionar los mecanismos de coordinación, de mejoras institucionales y de procesos de aprendizaje.

Una vez finalizada la crisis, se instrumentó el Fondo para el Desendeudamiento Argentino (Fondea), la economía recuperó su senda ascendente y las reservas internacionales reaccionaron positivamente ante un escenario de fuerte superávit comercial.

La recuperación económica y la primavera kirchnerista

Superada la “crisis de las reservas”, la economía se preparaba para un nuevo ciclo de auge. El Ministerio de Economía anunció un nuevo canje de deuda para incorporar a quienes no habían ingresado en la reestructuración de 2005. El porcentaje de aceptación alcanzó esta vez el 70%, de modo que, sumados ambos canjes, casi el 93% de la deuda en default había sido reestructurada. La quita nominal ascendió en esta ocasión al 58,8% (véase el cuadro 4.1).

La inflación, que había descendido a alrededor del 14% durante 2009 como consecuencia del clima recesivo, volvió a su nivel anterior, promediando el 25% tanto en 2010 como en 2011. El BCRA hizo retoques mínimos en la cotización del dólar, y el tipo de cambio real inició una etapa de considerable apreciación (gráfico 4.7).

La economía volvió a crecer de manera acelerada: 9,4% en 2010, y 8,4% en 2011. Pero los rasgos de ese crecimiento carecían de las características virtuosas del primer kirchnerismo. La reacción del empleo privado fue más limitada, sobre todo en la industria, en la que la creación de puestos de trabajo fue tres veces más baja que el crecimiento de la producción, a diferencia de lo ocurrido en el primer kirchnerismo, cuando ambas variables se movían de manera más sincronizada. Los salarios reales crecieron notablemente: 2,1% en 2010, y 5,6% en 2011. En un contexto de apreciación cambiaria, el salario en dólares creció más del 50%, aumentando la capacidad adquisitiva de bienes importados y restando competitividad al sector industrial. A partir de entonces, este sector tendría un acentuado sesgo hacia el mercado interno, con pocas y tradicionales excepciones.

La agenda política ocupaba el centro de la escena para un gobierno que arrancaba desde atrás tras la derrota electoral de 2009. La política social, las transferencias fiscales y el alza de los salarios reales configuraron un nuevo panorama económico que resultó favorable para la recuperación del capital político por parte del gobierno.

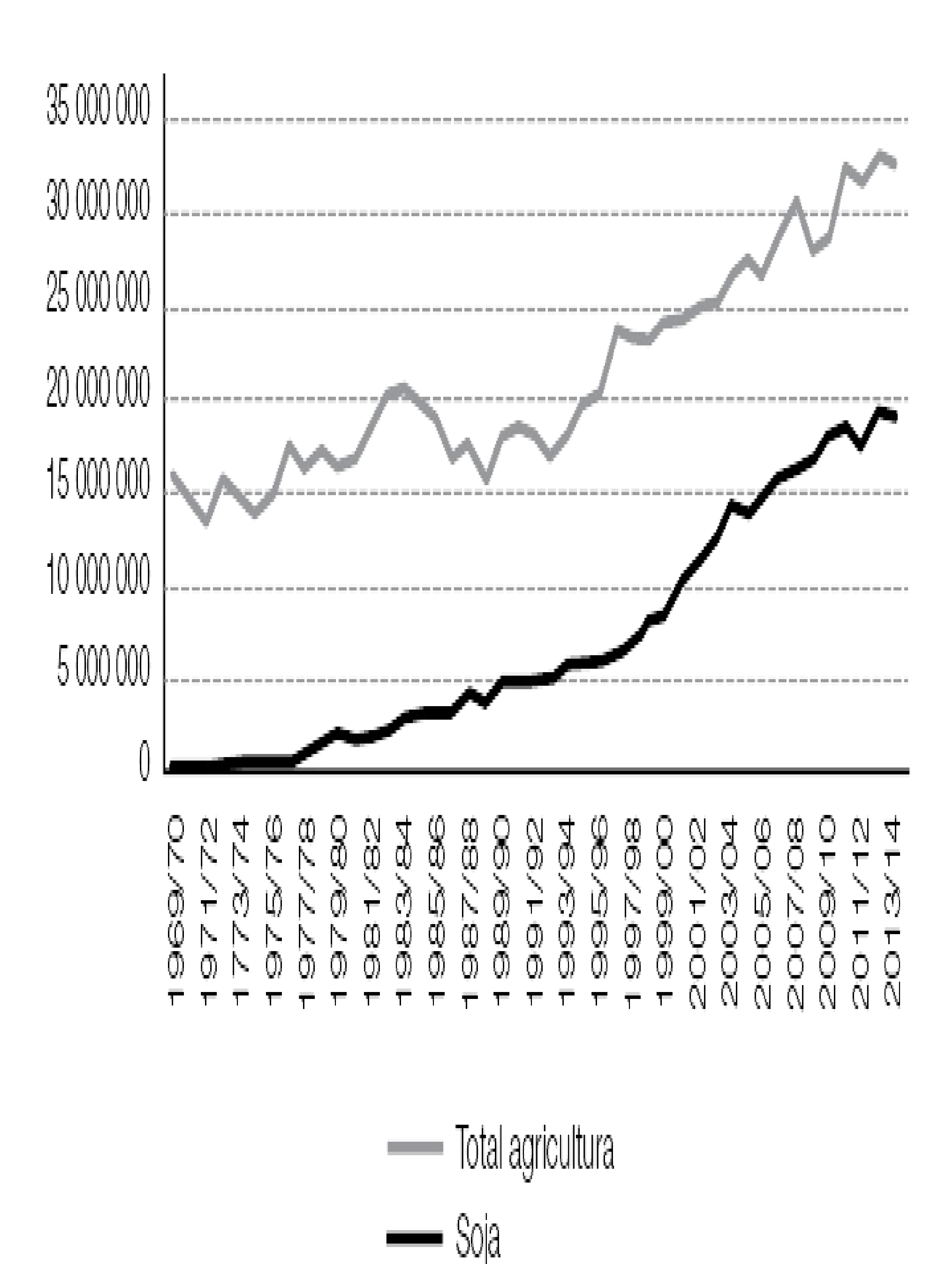
Mientras este proceso se desarrollaba, en octubre de 2010 falleció Néstor Kirchner. La movilización popular hacia la Casa Rosada, donde lo estaban velando, mostró un masivo apoyo y un balance positivo del proceso político en desarrollo. La imagen de CFK creció de manera notable y el camino a la reelección parecía allanado.

La combinación entre un renovado apoyo político y una economía de crecimiento acelerado con salarios reales en alza y mejoras en los indicadores sociolaborales creó un clima político inmejorable. Fueron los meses de la primavera kirchnerista. Incluso la conflictividad agraria pasó a un segundo plano y, de hecho, CFK obtuvo apoyo electoral en esos ámbitos territoriales. La apuesta por una “profundización del modelo” se ubicaba al tope de las preferencias políticas, si bien el costo de la recuperación comenzaba a imponer restricciones inéditas a las gestiones kirchneristas. El tipo de cambio real mostraba una fuerte tendencia a la apreciación, que afectaba la competitividad de la economía y generaba una fuerte expectativa devaluatoria. La creciente presión sobre el mercado de cambios y la fuga de capitales alcanzó nuevos récords. Las contracaras de la expansión del consumo eran la notable alza de las importaciones industriales y el déficit energético, es decir, todas las miradas apuntaban al desequilibrio externo, al nivel de las reservas y a la cotización del tipo de cambio.

El desempeño económico de los meses subsiguientes fue un espaldarazo imbatible, y CFK obtuvo nada menos que el 54% de los votos en las elecciones presidenciales de octubre de 2011. Se iniciaba así una nueva etapa con un fuerte respaldo electoral, pero también con una importante cantidad de problemas, desequilibrios y desafíos inéditos para el kirchnerismo.

Apéndice estadístico

Gráfico 4.1. Superficie cosechada en agricultura: soja y total de cultivos agrícolas, 1970-2014 (hectáreas cosechadas)

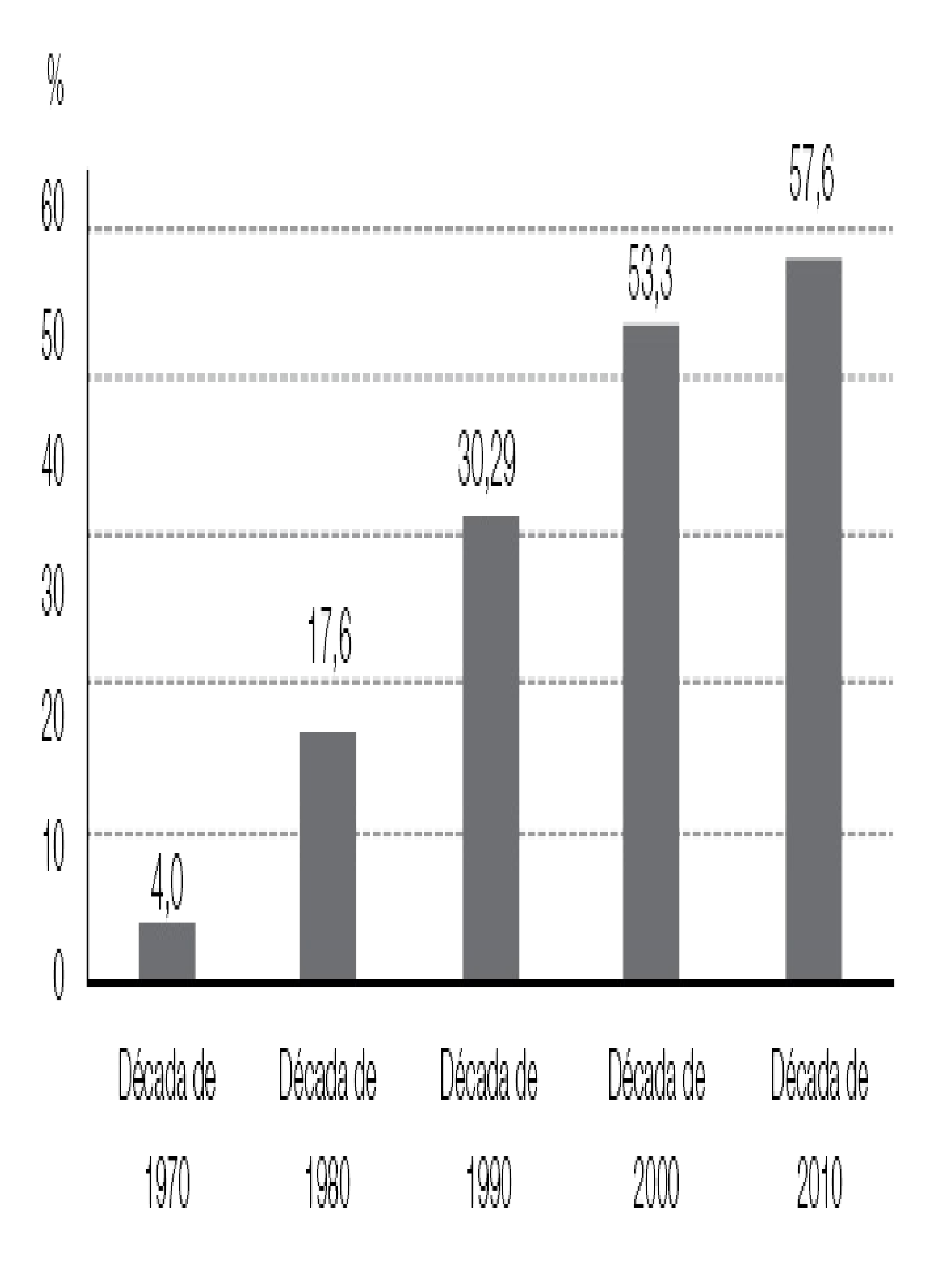


35 000 000
30 000 000
25 000 000
20 000 000
15 000 000
10 000 000
5 000 000
0
1969/70
1971/72
1973/74
1975/76
1977/78
1979/80
1981/82
1983/84
1985/86
1987/88
1989/90
1991/92
1993/94
1995/96
1997/98
1999/00
2001/02
2003/04
2005/06
2007/08
2009/10
2011/12
2013/14
Total agricultura
Soja

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Agricultura.

El cultivo de la soja impulsó la expansión del área destinada a la agricultura.

Gráfico 4.2. Superficie ocupada por la soja como proporción del total de áreas destinadas a la agricultura desde los años setenta

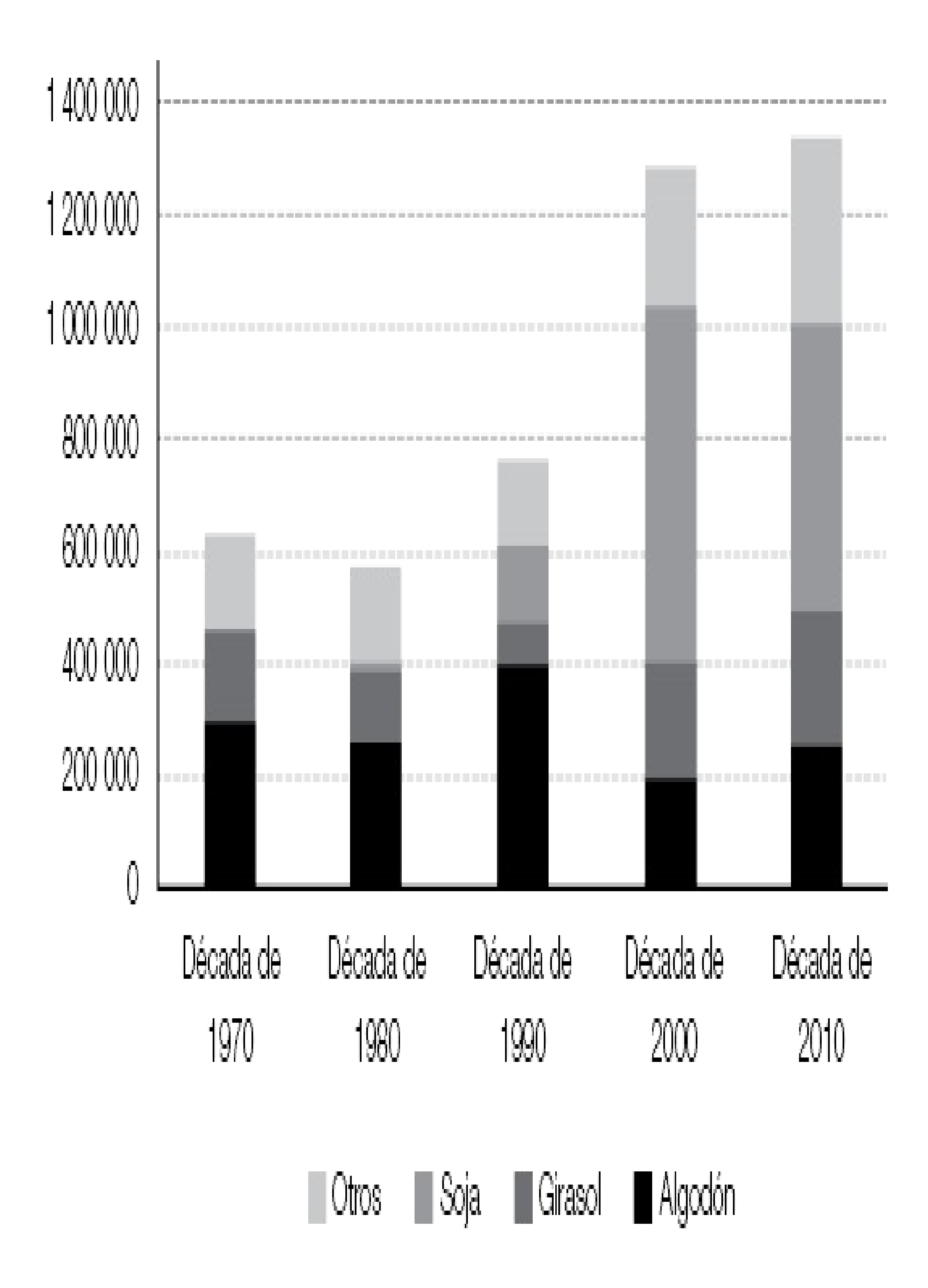

%
60
50
40
30
20
10
0
4,0
17,6
30,29
53,3
57,6
Década de 1970
Década de 1980
Década de 1990
Década de 2000
Década de 2010

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Agricultura.

Cuarenta años atrás, la soja tenía una presencia marginal en la agricultura argentina. Su crecimiento fue exponencial en las últimas décadas y en la actualidad casi el 60% de la superficie cosechada corresponde a la soja. Los 13 millones de hectáreas que se agregaron a la producción agrícola desde mediados de la década de 1990 se destinaron exclusivamente al cultivo de soja.

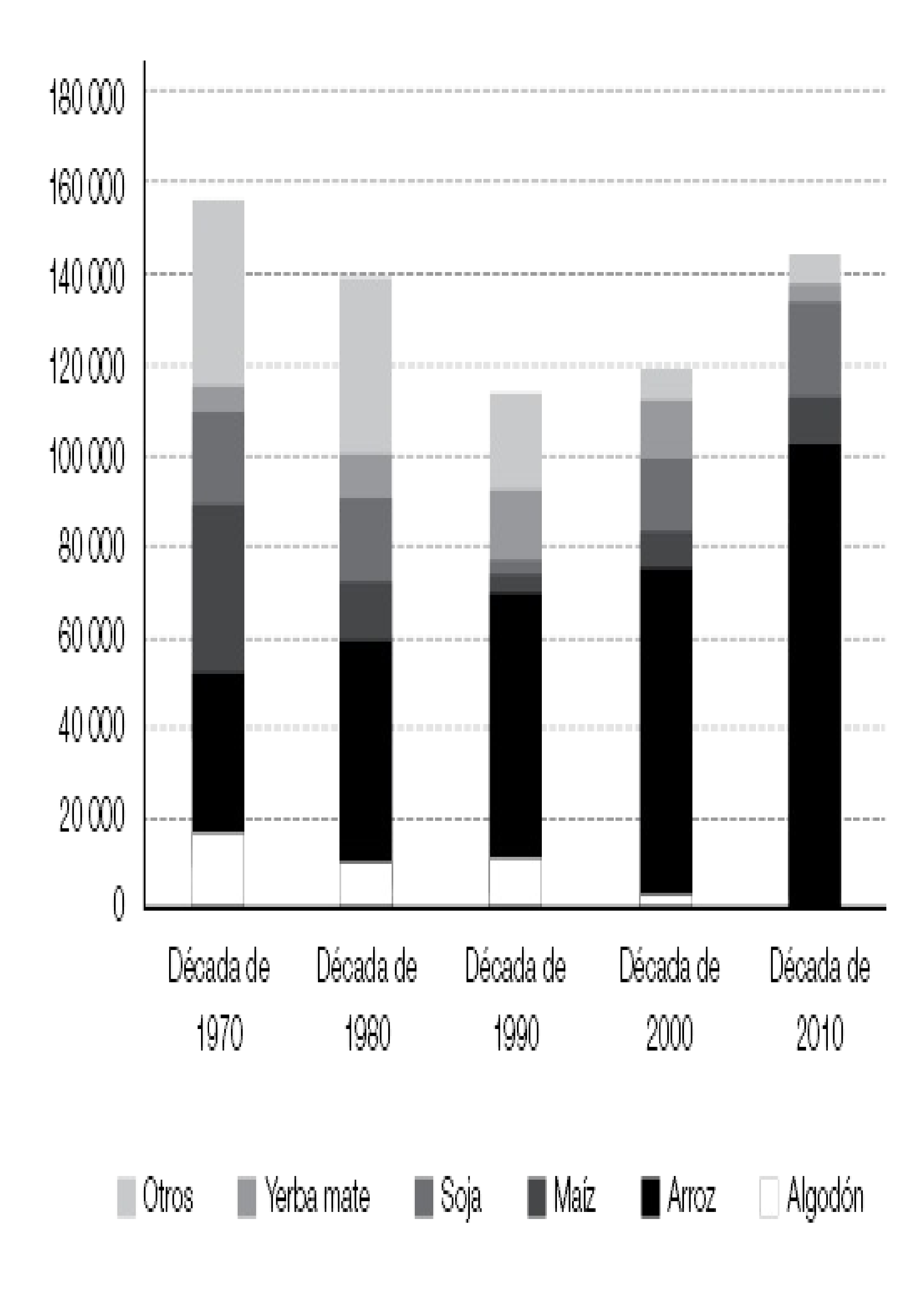
Gráfico 4.3. Cambios en la utilización del suelo para la agricultura desde la década de 1970 en provincias del norte argentino: Chaco, Corrientes, Santiago del Estero y Salta. Cantidad de hectáreas cosechadas según cultivo

a. Chaco



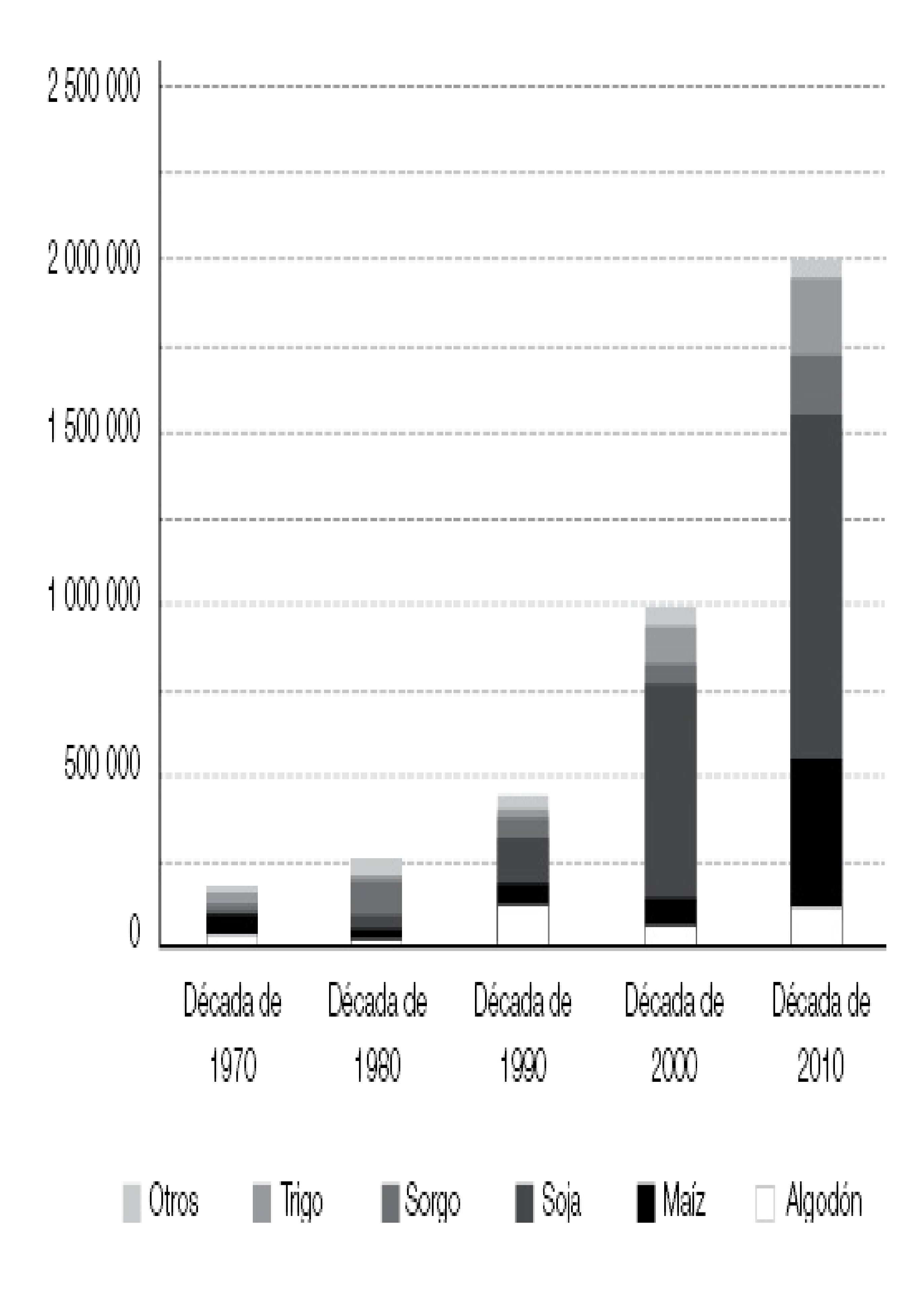
1 400 000
1 200 000
1 000 000
800 000
600 000
400 000
200 000
0
Década de 1970
Década de 1980
Década de 1990
Década de 2000
Década de 2010
Otros
Soja
Girasol
Algodón

b. Corrientes



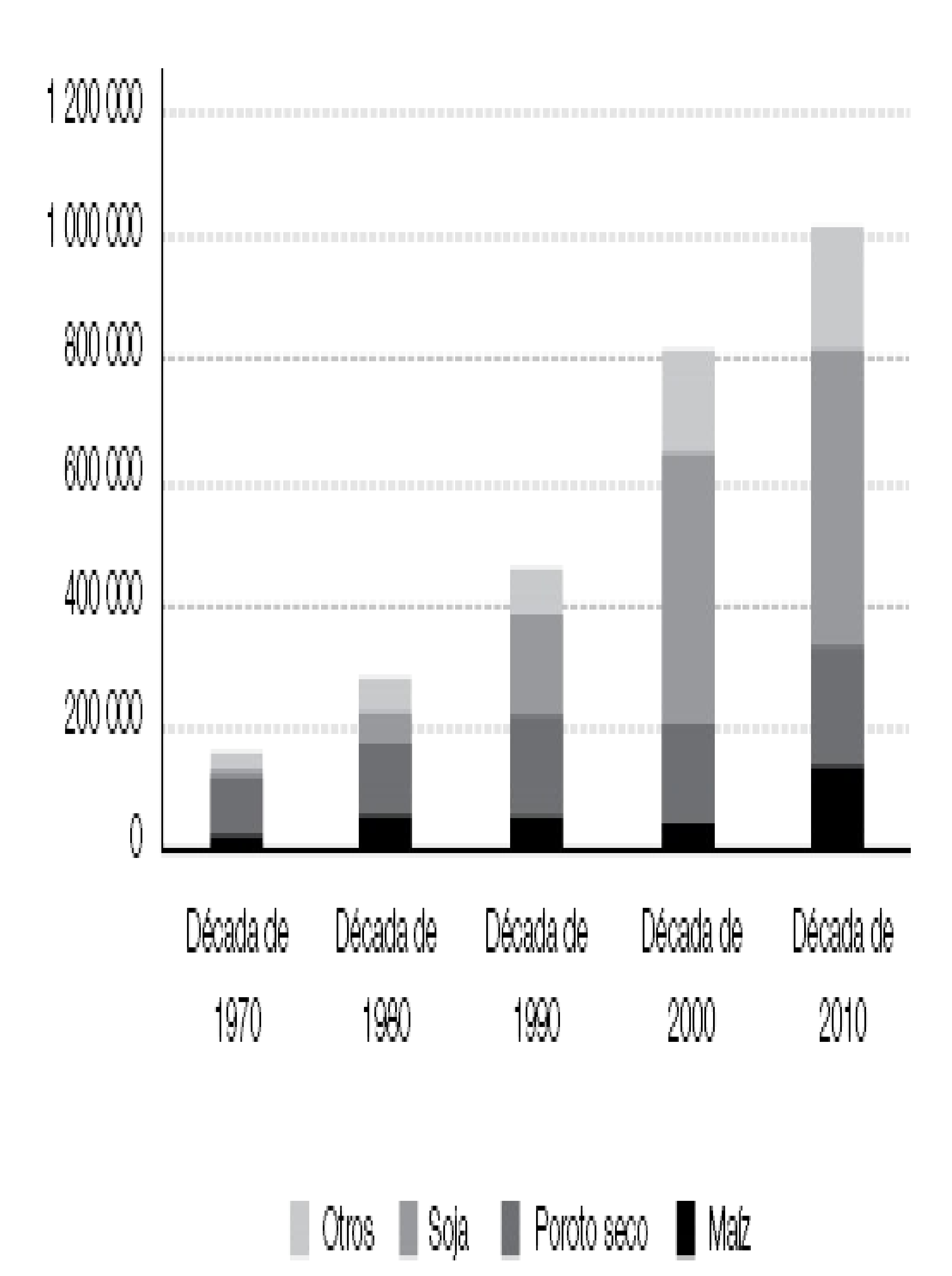
180 000
160 000
140 000
120 000
100 000
80 000
60 000
40 000
20 000
0
Década de 1970
Década de 1980
Década de 1990
Década de 2000
Década de 2010
Otros
Yerba mate
Soja
Maíz
Arroz
Algodón

c. Santiago del Estero



2 500 000
2 000 000
1 500 000
1 000 000
500 000
0
Década de 1970
Década de 1980
Década de 1990
Década de 2000
Década de 2010
Otros
Trigo
Sorgo
Soja
Maíz
Algodón

d. Salta

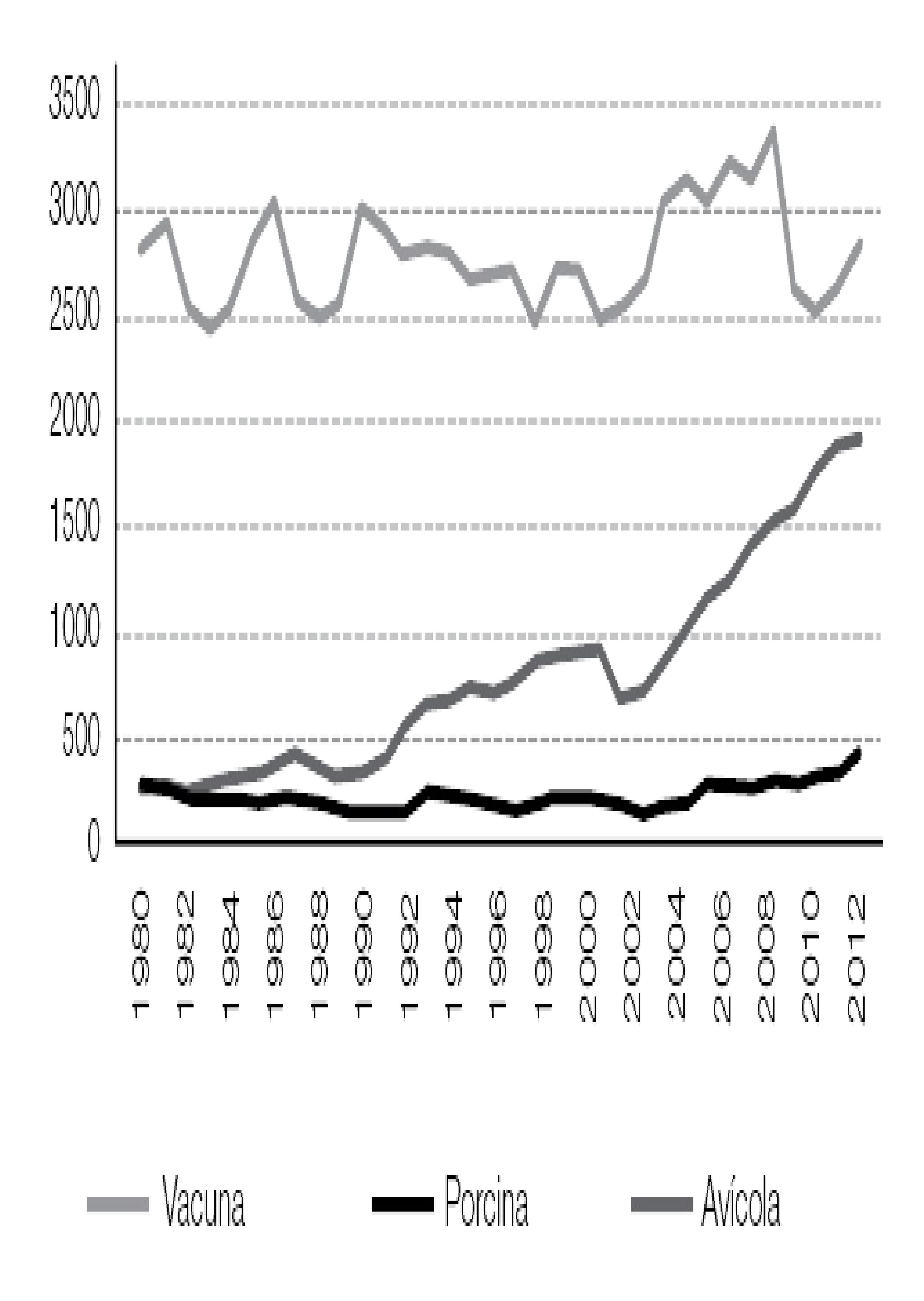


1 200 000
1 000 000
800 000
600 000
400 000
200 000
0
Década de 1970
Década de 1980
Década de 1990
Década de 2000
Década de 2010
Otros
Soja
Poroto seco
Maíz

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Agricultura.

El perfil regional del uso del suelo cambió de manera significativa en algunas provincias del norte a partir de la introducción del cultivo de la soja. En algunas de ellas, como Chaco, Salta y Santiago del Estero, la soja se convirtió en el principal cultivo provincial y modificó el liderazgo de otros productos regionales. En otros casos, el desplazamiento de cultivos como el arroz en provincias como Entre Ríos, impulsó su expansión hacia provincias ubicadas más al norte como Corrientes o Formosa.

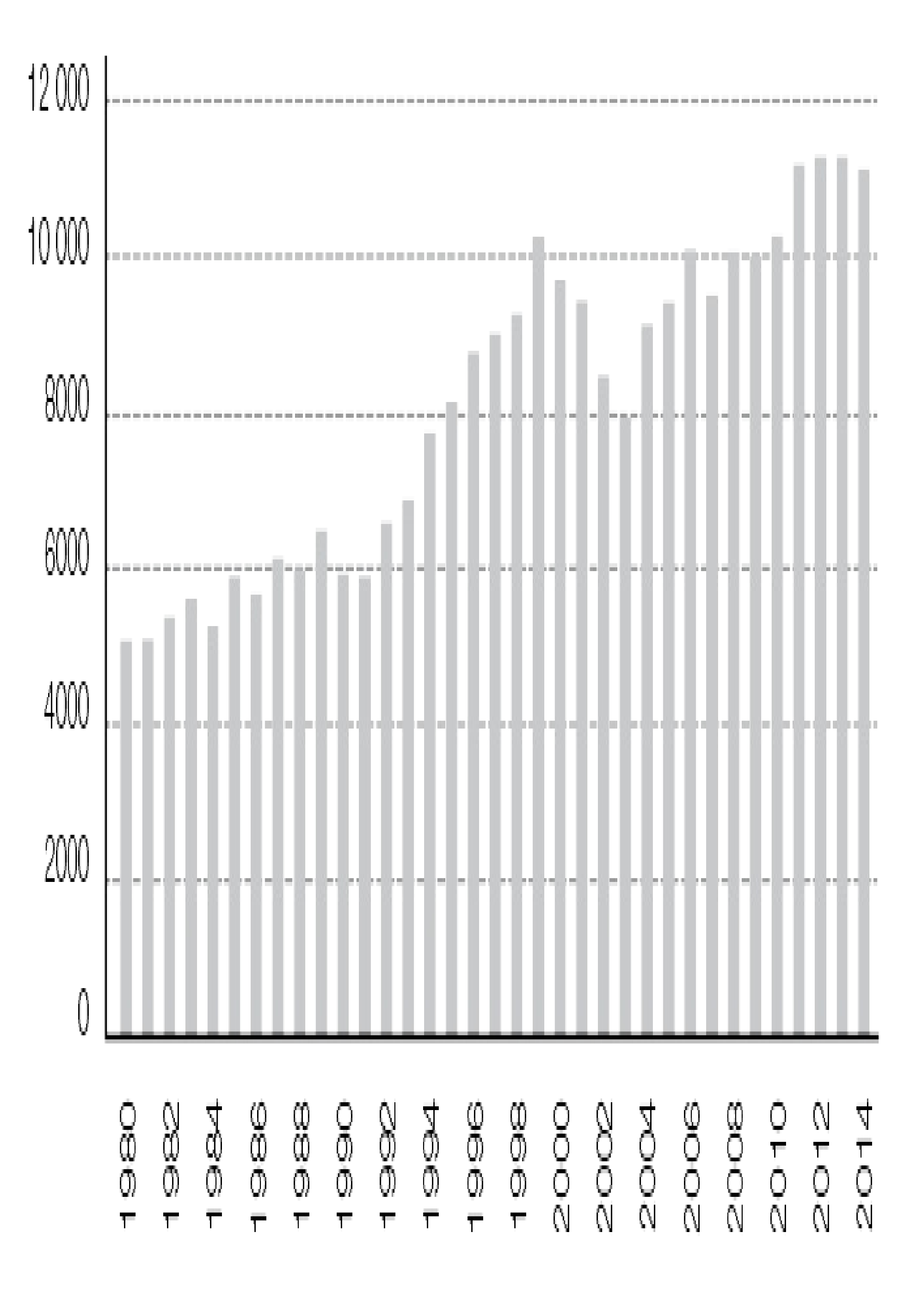
Gráfico 4.4. Producción de carnes, 2000-2013 (toneladas)


3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
1980
1982
1984
1986
1988
1990
1992
1994
1996
1998
2000
2002
2004
2006
2008
2010
2012
Vacuna
Porcina
Avícola

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Agricultura.

La producción de carne vacuna mostró una tendencia al estancamiento, más allá de ciertas oscilaciones puntuales. La producción avícola, en cambio, tuvo dos etapas expansivas: una, más tenue, en los años noventa, y otra más acelerada a partir de 2003.

Gráfico 4.5. Producción de leche, 1980-2014 (millones de litros)



12 000
10 000
8000
6000
4000
2000
0
1980
1982
1984
1986
1988
1990
1992
1994
1996
1998
2000
2002
2004
2006
2008
2010
2012
2014

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Agricultura.

La producción de leche tuvo una fase expansiva en la década de 1990. Tras la crisis de 2002, el sector volvió a crecer pero su expansión se estancó entre 2011 y 2014.

Cuadro 4.1. Resultados de los canjes de deuda, 2005 y 2010. Montos en millones de dólares

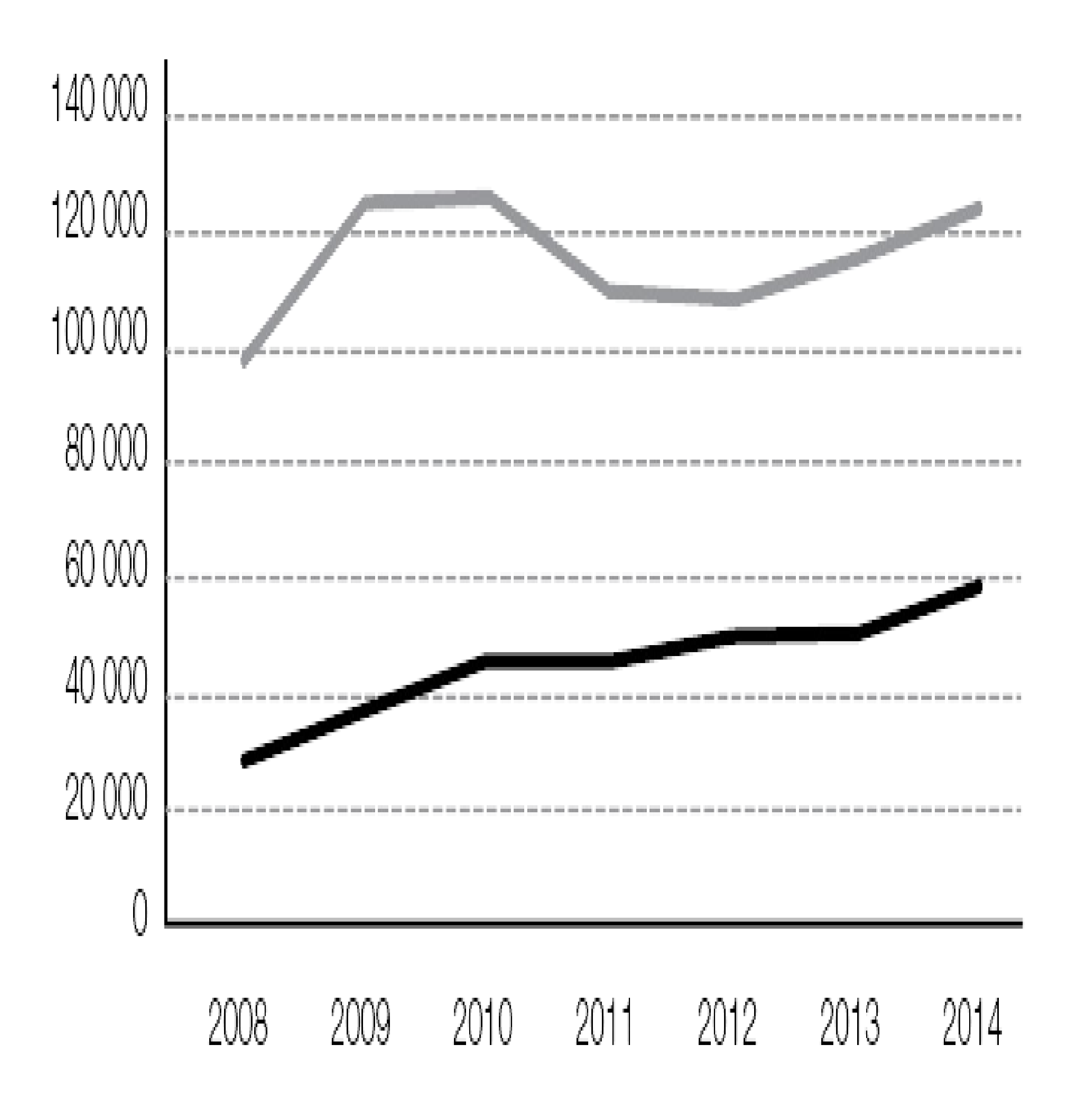
	2005	2010
Monto elegible	81.836	18.300
Monto canjeado	62.318	12.210
Nueva deuda emitida	35.261	7179
• Par	15.000	1921
• Discount	11.932	4309
• Cuasi Par	8329	0
• Global 2017	0	949
Quita sobre valor nominal canjeado	56,6%	58,8%
Quita sobre deuda vieja + intereses caídos	65,6%	41,2%
Porcentaje de aceptación	76,1%	70,2%
Deuda pendiente de reestructuración	23,9%	7,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

La reestructuración de la deuda se materializó mediante dos canjes. El primero se concretó en 2005 y permitió reestructurar el 76,1% de los títulos públicos que permanecían en default desde 2001. El canje de 2010 permitió alcanzar un porcentaje de reestructuración del 92,9%. La quita nominal fue del 65,6% en el canje de 2005 y del 41,2% en el canje de 2010.

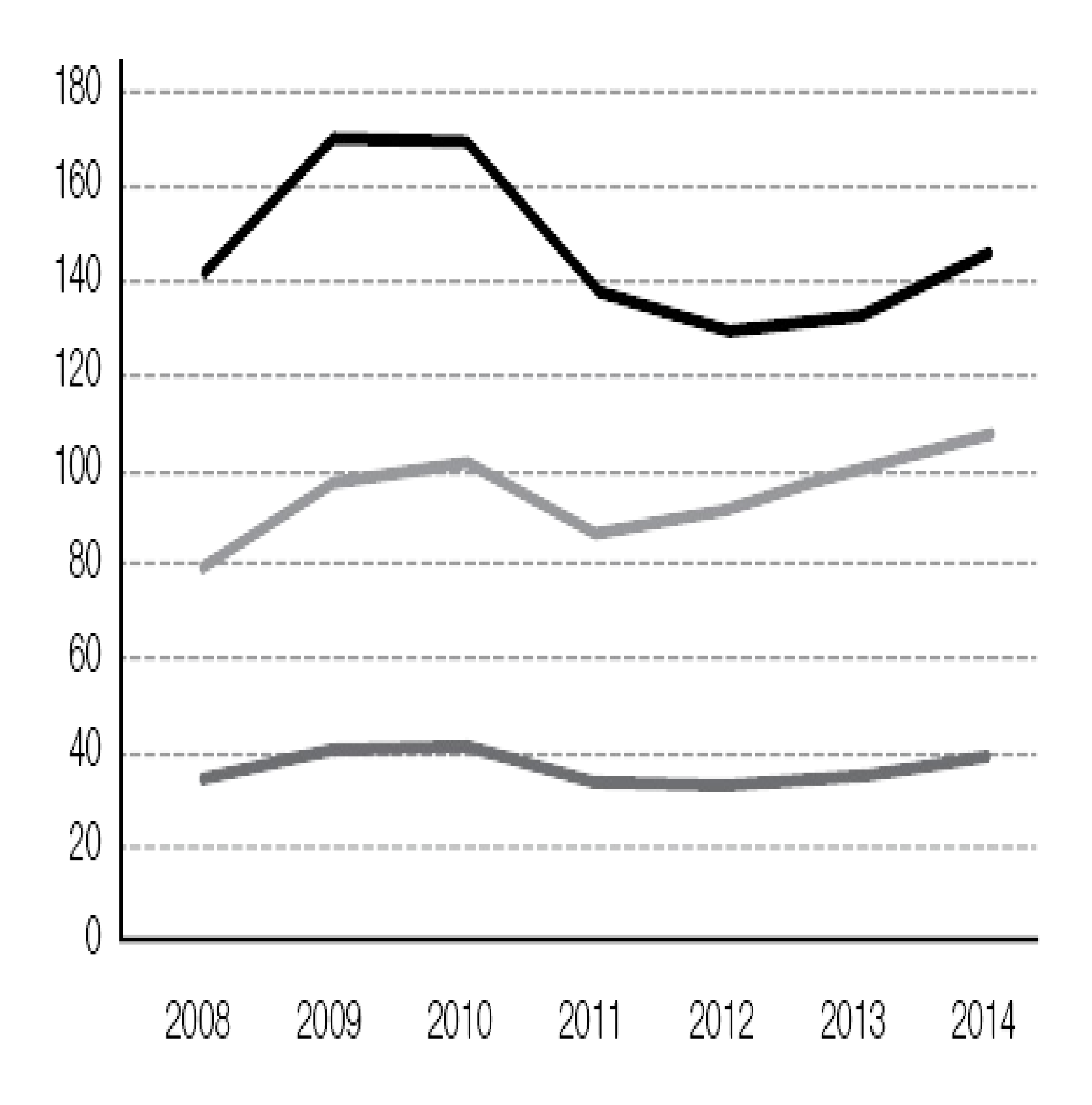
Gráfico 4.6. Reforma previsional: evolución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) con posterioridad a la reestatización de las AFJP

a. Valor del FGS en dólares y pesos constantes a precios de 2014



140 000
120 000
100 000
80 000
60 000
40 000
20 000
0
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
Millones de pesos constantes a precios de 2014
Millones de dólares

b. Valor del FGS en términos del salario mínimo, vital y móvil, el haber mínimo jubilatorio y el salario promedio del sector formal de la economía


180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
Salario mínimo vital y móvil
Haber mínimo jubilatorio
Salario promedio sector formal

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Anses y el Ministerio de Economía.

El valor del FGS creció sensiblemente en términos reales a partir de la reestatización de las AFJP. Comparado con el momento de la reforma, el valor del FGS creció un 26,7% en términos reales y un 105,8% medido en dólares corrientes. En términos de indicadores del mercado laboral y del haber mínimo jubilatorio, se observa un crecimiento inicial, un deterioro hacia 2011 (resultado de una fuerte recomposición de dichos haberes) y una recuperación posterior. A fines de 2014, el valor del FGS equivalía a 107 millones de salarios mínimos (contra 79 millones en 2008), 146 millones de jubilaciones mínimas (número similar al de 2008 –142 millones–) y 39 millones de salarios promedio del sector formal (en 2008 alcanzaba a 35 millones).

Cuadro 4.2. AUH: cantidad de niños cubiertos y titulares de la AUH. Datos al mes de diciembre de cada año, excepto 2014 (al mes de abril)

	Beneficiarios AUH	Titulares AUH
2010	3.513.064	1.860.389
2011	3.507.223	1.877.446
2012	3.314.179	1.793.231
2013	3.478.267	1.905.321
2014	3.348.032	1.862.862

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Anses.

La cantidad de niños incorporados al programa se mantuvo estable en torno a los 3 millones y medio. Los adultos titulares que cobran el beneficio se ubicaron en torno a 1.800.000.

Gráfico 4.7. Tipo de cambio real multilateral


3,0
2,5
2,0
1,5
1,0
0,5
0
ene-01
ago-01
mar-02
oct-02
may-03
dic-03
jul-04
feb-05
sep-05
abr-06
nov-06
jun-07
ene-08
ago-08
mar-09
oct-09
may-10
dic-10
jul-11
feb-12
sep-12
abr-13
nov-13
jun-14
ene-15
ago-15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BCRA, Indec, IPC-9 provincias, Cifra y blog "Cosas que pasan".

La evolución del tipo de cambio real (TCR) mide la evolución del tipo de cambio nominal corregida por evolución de los costos internos de nuestros país vis-à-vis los principales socios comerciales de la Argentina. Como puede apreciarse, hasta inicios de 2008 el TCR se mantuvo en un nivel relativamente alto (más de dos veces arriba respecto del promedio de 2001) y estable. Tras el fin de la crisis internacional, la tendencia a la apreciación fue muy marcada hasta 2012, período en que se logró cierta estabilidad aunque sobre un nivel bastante más bajo que el de 2009. Tras la devaluación de enero de 2014, la tendencia a la apreciación fue más marcada aún, finalizando el período en un nivel cercano al de la Convertibilidad.

▪

32 Como observan acertadamente Damill y Frenkel (2015), este proceso se produjo incluso en un momento de baja en los términos del intercambio.

33 "La movilidad ideada por Lousteau fue la alternativa a otra propuesta, de la Secretaría de Comercio Interior, que contemplaba mantener el esquema de retenciones fijas, pero elevar la alícuota al 65%" (Página/12, Horacio Verbitsky, "Actores ocultos", 4 de mayo de 2008).

34 Un mecanismo de ese tipo fue finalmente anunciado por el gobierno, pero recién en 2015. El 16 de marzo de ese año, siete años después del estallido del conflicto agrario, CFK anunció un esquema de un fondo específico destinado al apoyo a productores de granos de hasta 700 toneladas durante la campaña 2013-2014, que según lo informado por el ministro de Economía Axel Kicillof representaban el 70% de los productores y producían el 12% del total de granos. Asimismo, la medida incluyó beneficios para productores tamberos hasta 2900 litros de leche, quienes comenzaron a recibir 30 centavos de peso por litro en el valor de tranquera ("El gobierno dispuso una segmentación de retenciones para los pequeños productores agropecuarios", Página/12, 16 de marzo de 2015).

35 “Mientras la autoridad monetaria procuraba contener las expectativas en materia cambiaria, a costa incluso de imponerle un sesgo contractivo desde el punto de vista monetario, la banca pública contribuyó a inyectar liquidez

(desarmando sus tenencias de instrumentos de regulación monetaria) y a compensar la retracción de la banca privada. La gran novedad, no obstante, es que no se produjo un quiebre en los contratos ni hubo que padecer el cierre de ninguna entidad financiera” (Abeles, 2009).

36 Un estudio del Ministerio de Economía (2001) estima que “desde 1995, los fondos transferidos a las AFJP explicaron en promedio un 73% del déficit del sector público […] la acumulación de activos de las AFJP no es otra cosa que la contracara del aumento del stock de deuda originado en la reforma”.

37 El cambio se efectivizó a partir de la sanción de la Ley 26.622 de febrero de 2007, que estableció un período de ocho meses para que los aportantes a una AFJP pudieran optar libremente por regresar al sistema público de reparto, y viceversa. También incorporó la posibilidad de volver a elegir cualquiera de los dos sistemas cada cinco años. Asimismo, quienes ingresaran por primera vez al mercado laboral o se inscribieran como trabajadores autónomos quedaron facultados para ejercer la opción desde el 1º de abril de 2007, caso contrario, dentro de los noventa días corridos a partir de la fecha de ingreso al trabajo o a la de inscripción como trabajador autónomo, pasarían al Régimen de Reparto.

38 Véase “Ofrecen al país emitir bono por U$S1000 millones”, Clarín, 4 de octubre de 2009.

39 Matías Kulfas, “Pago con reservas ahorró US$1000 M de intereses en 2010”, Ámbito Financiero, 20 de enero de 2011.

40 Véase “Advirtió Redrado sobre la inflación”, La Nación, 31 de diciembre de 2009.

5. El tercer kirchnerismo

De la profundización del modelo al estancamiento

La administración de las restricciones: el sector externo, la inflación y el déficit fiscal

El nuevo gobierno de CFK comenzó con las más elevadas expectativas y el apoyo de todo el ciclo político kirchnerista. Los niveles de crecimiento, mejoras de ingresos laborales, consumo e inclusión social ofrecían un marco de inusitado optimismo. Pero el escenario económico estaba lejos de ofrecer un panorama favorable para dar crédito a ese optimismo, y el tercer kirchnerismo operaría con restricciones inéditas, mayores incluso a las que había padecido durante la crisis internacional del bienio 2008-2009.

Este panorama no brindaba un marco adecuado para la profundización del modelo que prometía la primavera kirchnerista. Antes bien, el regreso a un mundo de restricciones que en buena medida habían estado ausentes o desplazadas durante el primer y segundo kirchnerismos, generaba desafíos inéditos para este ciclo político, y su aparición mostró ciertas oscilaciones en los diagnósticos y abordajes.

Los obstáculos se manifestaban fundamentalmente en el sector externo. El crecimiento económico y las limitaciones en las políticas sectoriales (sobre todo en materia industrial y energética) habían multiplicado el peso de las importaciones, de modo que el superávit externo comenzó a reducirse de manera acelerada, aspecto que se hizo visible tanto en el sector energético como en el industrial. La inflación elevada multiplicó la demanda de divisas en los sectores especulativos y en los de ingresos medios y altos que buscaban posicionarse ante lo que avizoraban como una inevitable devaluación y con la intención de preservar y multiplicar ahorros y excedentes financieros. También era posible observar cambios en el escenario fiscal: el aumento del gasto ya superaba con creces el incremento de los ingresos fiscales, y el superávit fiscal que había caracterizado al primer y segundo kirchnerismos mutó en déficit. De esta forma, no sólo retornó el desafío de financiar “la caja en dólares”, estresada por las mayores demandas de importaciones y la fuga de capitales: también reapareció la necesidad de establecer un mecanismo para financiar “la caja en pesos”.

La sumatoria de desajustes macroeconómicos conducía a pensar en implementar un esquema moderado de reacomodamiento o ajuste, con la posibilidad, virtuosa e inédita, de preservar el ingreso de los sectores más pobres recargando el peso sobre los de ingresos medios y altos, que eran los que recibían buena parte de las transferencias y subsidios vinculados a las bajas tarifas de electricidad y gas (aspecto que llegó a explicar casi todo el déficit fiscal) y también los que presionaban sobre el mercado de cambios volcando parte de su capacidad de ahorro a la compra de divisas. Sin embargo, el gobierno no parecía dispuesto a modificar su eje discursivo y en general adoptó medidas de ajuste sólo ante situaciones extremas (como ocurrió con la devaluación de enero de 2014).

De este modo, el tercer kirchnerismo terminó aceptando a regañadientes una convivencia forzosa con ese mundo de mayores restricciones, pero sin procurar un desplazamiento efectivo, tal vez convencido de que no era posible o requería esfuerzos o concesiones que no estaba dispuesto a aceptar. Lejos entonces de "profundizar el modelo", el tercer kirchnerismo debió contentarse con "aguantar el modelo".

Sintonías finas y gruesas: el regreso al control de cambios

A fines de 2011, la macroeconomía argentina mostraba importantes desajustes. El tipo de cambio se había deslizado de manera muy suave en los años precedentes, mientras los costos internos crecían de manera acelerada. El tipo de cambio nominal aumentó sólo un 12,5% en un contexto en que la inflación anualizada se ubicaba en torno al 25%. Esta disímil evolución entre ambos índices determinó una caída del tipo de cambio real del 22,6% entre fines de 2009 y fines de 2011 (véase gráfico 4.7). Como elemento compensatorio, cabe señalar la importante apreciación cambiaria que se produjo en Brasil, sin la cual la situación hubiese sido más delicada todavía.

Las importaciones se habían incrementado en un escenario de elevado consumo interno. El fuerte crecimiento de las importaciones de combustibles incidió mucho en un contexto en que las debilidades de la política energética hicieron que el sector fuera deficitario y debiera recurrir a crecientes y costosas importaciones para sostener el consumo interno.

La industria argentina, que había crecido de manera virtuosa hasta 2008, mostraba señales de estancamiento en términos de creación de empleo y problemas de competitividad en algunas ramas, y no hubo nuevas políticas industriales para profundizar y fortalecer los logros anteriores y mejorar el saldo comercial del sector, observándose un peso cada vez más grande de las importaciones y un déficit externo muy abultado.

En este marco, reaparecieron las presiones sobre el mercado de cambios y hacia fines de 2011 se intensificaron las compras de dólares por parte de particulares y empresas. La Argentina es una economía en la cual el dólar convive con la moneda local en determinadas esferas. Hay mercados que operan de manera dolarizada, como el inmobiliario, y en situaciones inflacionarias el ahorro en dólares se intensifica.

Cristina Fernández hizo una lectura política de esta tendencia a la adquisición de dólares: la asoció a objetivos desestabilizadores destinados a condicionar su

nuevo mandato –en el que prometía profundizar sus reformas– y la desligó por completo de los mencionados desajustes macroeconómicos. Como resultado de esta lectura, no se propuso corregir o morigerar los desequilibrios macroeconómicos; antes bien, dispuso el inicio de un programa de restricciones en el mercado de cambios que culminó, ya entrado 2012, con la prohibición de la compra de dólares que no estuviera asociada estrictamente a operaciones comerciales y financieras con el exterior, sumada a la implementación de mayores controles y limitaciones sobre estos tipos de transacciones. Esta secuencia de restricciones recibió la denominación mediática de “cepo cambiario” y derivó en la constitución de un mercado paralelo (“dólar blue”) que comenzó a operar con una brecha considerable y creciente respecto del dólar oficial.

En rigor, el denominado “cepo” tuvo características más amplias y fue apenas una de las caras de la reinstauración del control de cambios y la administración de los flujos de pagos externos. El cepo cambiario comenzó a restringir las operaciones financieras y de formación de activos externos. A esto se agregó, desde comienzos de 2012, un sistema de autorización previa sobre la actividad comercial externa a través de un nuevo régimen de declaraciones juradas anticipadas de importaciones (DJAI). Mediante este mecanismo, se extendía al conjunto de la economía una herramienta que se había utilizado de manera acotada y que gozaba de aceptación en el escenario internacional: las licencias no automáticas de importación. Estas licencias jamás afectaron a más del 15% de las importaciones en la Argentina.

Con este nuevo régimen, la Secretaría de Comercio se atribuyó la facultad de autorizar el ingreso de bienes importados de todos los sectores, procedencias y características. Se establecieron, así, negociaciones informales con los sectores importadores para estimular cierto equilibrio en el intercambio. Se invitó a sectores con necesidades de importaciones a compensar esas salidas de divisas con mayores exportaciones. Pero como en muchos casos esos sectores no tenían capacidad para generar exportaciones, ya fuera porque operaban en sectores no transables o porque las condiciones económicas no eran propicias para incrementar las exportaciones en el corto plazo, se les permitió realizar la compensación en forma asociada con firmas exportadoras.

Así, surgieron importadores de automóviles que exportaban vinos o limones y se generó un mercado secundario de compraventa de cuotas de exportación cuyo costo osciló entre el 5 y el 13%. Esta política mejoró los márgenes de las firmas

exportadoras, algunas de las cuales estaban sufriendo las consecuencias de la apreciación cambiaria, pero tornó absolutamente ilusoria la idea de que era posible compensar el creciente desequilibrio comercial de manera genuina.

Estas restricciones podrían haber tenido algún sentido en un marco de transición, ya se debiera a un desequilibrio específico, un shock externo o un plan de correcciones macroeconómicas graduales. Pero llegaron para quedarse. La existencia de una brecha cambiaria estimuló una mayor especulación financiera y desalentó la inversión privada, la cual se redujo considerablemente mientras que el sector público no tuvo ni los recursos, ni el financiamiento, ni la institucionalidad suficiente para compensarlo.

A fines de 2011 la presidenta anunció el inicio de una fase a la que denominó de “sintonía fina”, en la que, entre otras cosas, se revisaría por completo la estructura de los subsidios al consumo de electricidad, gas y agua. La secuencia comenzaría con una campaña tendiente a estimular la renuncia voluntaria a los subsidios en las tarifas. En una segunda instancia, se procedería a eliminar los subsidios según criterios objetivos basados en indicadores de riqueza o ingresos.

Como mencionamos, desde 2003 el gobierno había definido un esquema de congelamiento tarifario e implementado subsidios para no descompensar la caja de las compañías operadoras. Ese esquema había cobrado sentido a la salida de la crisis, pero no fue debidamente corregido y, con los años, el peso de los subsidios fue creciendo hasta alcanzar guarismos superiores al 3% del PIB. En muchos casos esos subsidios resultaron regresivos: incluyeron barrios de clase media y media alta, con eje en la ciudad de Buenos Aires, y empresas y bancos sin diferenciación y razonabilidad alguna.

Cuando la presidenta hizo el anuncio que apuntaba a la racionalización de los subsidios al consumo de electricidad, gas y agua no recibió sino muestras de apoyo. Sin embargo, se avanzó muy poco en su implementación. En el equipo económico empezaron a visualizar señales de desaceleración de la actividad económica y primó la idea de que una baja en los subsidios complicaría aún más el desempeño económico, por lo se optó por posponer estas medidas.

La reestatización de YPF: una respuesta adecuada y tardía

La política energética había procurado desarmar el régimen de inversión privada de los años noventa, que había obtenido algunos buenos resultados en materia de incremento de la producción pero otros muy pobres en términos de sustentabilidad (no hubo nuevas inversiones en exploración), equidad y accesibilidad. El gobierno desarmó ese régimen, pero no logró reemplazarlo por otro, ni público ni mixto, que acompañara la creciente demanda de energía resultante del fuerte crecimiento económico del período y la mayor inclusión social. Realizó algunas inversiones que resultaron insuficientes y acentuaron la dependencia del gas natural, por cuanto estuvieron centradas en la generación termoeléctrica. Por su parte, la política tarifaria limitó la posibilidad de propiciar inversiones desde el sector privado y no promovió el consumo responsable y moderado (retomaremos el tema en el capítulo 6).

Este desfase se cubrió con mayores importaciones y cortes selectivos en la provisión de energía en el sector industrial, lo cual afectó, por ende, la producción y la inversión en algunas ramas. Las exigencias del sector privado –mejoras en tarifas y en los precios del gas en boca de pozo– fueron rechazadas por el gobierno, y no hubo inversión pública, privada ni mixta que alcanzara.

En este marco, la principal respuesta del gobierno fue la reestatización del 51% del paquete accionario de la empresa YPF. La emblemática petrolera, fundada por el Estado argentino en 1922, principal compañía del país según su facturación, había sido adquirida por la española Repsol en 1999. Para hacerse con la totalidad del paquete accionario hubo que desembolsar, en aquel momento, cerca de 15.000 millones de dólares, en un contexto en que el precio internacional del petróleo se ubicaba en torno a los 16 dólares por barril. La reestatización finalmente demandaría al Estado argentino el desembolso de unos 5000 millones de dólares mediante la emisión de bonos para compensar a Repsol, según el acuerdo alcanzado en abril de 2014, de modo que el valor implícito de la compañía al momento de la estatización era de aproximadamente 10.000 millones de dólares cuando el precio internacional de petróleo rondaba

los 100 dólares por barril.

Lo ocurrido en ese interregno de gestión privada fue una fuerte sobreexplotación de las reservas que la YPF estatal había detectado a lo largo de su historia sin haberse propuesto jamás ampliar ese horizonte mediante nuevas exploraciones. En efecto, las reservas de petróleo entre el momento de la privatización y su posterior reestatización se habían reducido a la tercera parte. Peor suerte le había tocado a las reservas de gas natural: habían caído a la quinta parte de las existentes en 1999.

La respuesta del operador privado fue muy sencilla: en todos esos años de altos precios internacionales se había dedicado a engrosar su caja explotando de manera más intensa el petróleo y gas natural existentes, sin hacer el menor esfuerzo en nuevas inversiones que ampliaran el horizonte de reservas. A ello contribuyó también un marco regulatorio que mantuvo bajos los precios domésticos para el productor. El costo de la privatización fue sumamente elevado para el desarrollo del sector.

La reestatización procuró volver a poner las cosas en su lugar. Atrás había quedado el fallido intento de “argentinización” de la compañía que, en esencia, había estimulado una mayor presencia de capital nacional en la empresa, sin que ello implicara cambios significativos en su rumbo.[41] Pero más allá de la necesidad y de entender si se trataba o no de la mejor respuesta desde la política pública para revertir la evidente declinación del sector energético, lo cierto es que el cambio llegó cuando la situación ya era crítica y su reversión demandaría un considerable período de tiempo.

La reestatización dio lugar a un diferendo con Repsol que trascendió al ámbito internacional. Con posterioridad a la estatización de la empresa (que representa algo más del 30% del mercado petrolero argentino), muchas de las demandas de los operadores del sector, otrora rechazadas, fueron implementadas. Se incrementó el precio del gas en boca de pozo,[42] y el precio de las naftas comenzó una fase ascendente y de convergencia con el precio internacional. En el ínterin transcurrieron cerca de cuatro años: los dos anteriores y los dos posteriores a la estatización de YPF y la resolución del diferendo con Repsol, que trajo dificultades para el desenvolvimiento del sector energético local (fundamentalmente debido al bloqueo de financiamiento e inversiones para el sector).

La nacionalización de la compañía multiplicó su actividad en materia de inversión. Al cabo de un año, YPF logró revertir el proceso de declinación productiva y puso el acento sobre el desarrollo de hidrocarburos no convencionales. El descubrimiento del yacimiento de Vaca Muerta abrió un nuevo escenario para el desarrollo del sector, que entraría en un paréntesis de interrogantes tras la significativa baja del precio internacional del petróleo hacia fines de 2014.[43] Pero este cambio de actitud no fue acompañado por el resto de los operadores del mercado, de modo que el proceso de reversión del déficit energético se convirtió en una tarea de largo plazo.

La recuperación de YPF fue una decisión acertada, aunque tardía. La reversión del problema energético estaba encaminada, pero el ciclo kirchnerista no alcanzaría a ver sus posibles frutos positivos.

El fin de la etapa expansiva: el déficit industrial, energético y la tensión cambiaria

A comienzos de 2013, la tensión en el mercado de cambios se intensificó y la brecha entre el tipo de cambio oficial y el dólar blue superó el 50%. En este escenario, el negocio especulativo crecía día a día, y los gerentes financieros pasaron a ocupar un rol protagónico en las grandes empresas.

La política cambiaria no tuvo mayores modificaciones y se limitó a un deslizamiento muy suave del tipo de cambio oficial que, en el mejor de los casos, prometía, al final del año, un empate con la tasa de inflación, es decir que no corregía el atraso cambiario, pero tampoco lo acrecentaba. Las firmas importadoras aceleraron todo lo posible sus pagos al exterior y las exportadoras ralentizaron sus liquidaciones a sabiendas de que cualquier cotización futura sería más favorable. La oferta de dólares era cada vez menor y la demanda más intensa. Al déficit industrial y energético se agregó una creciente demanda de dólares para turismo en el exterior, que en poco tiempo alcanzó un déficit casi tan grande como el energético.

El gobierno intentó alimentar un mejor desempeño económico, más aún en 2013, año de elecciones legislativas. Pero la economía era cada vez más dependiente de la disponibilidad de divisas. La expansión de la demanda aceleraba el déficit de divisas, particularmente por los requerimientos de las industrias de automóviles y electrónica, sumado al creciente y costoso consumo energético que impactaba de manera directa en la importación de gas boliviano y de barcos regasificadores para alimentar las centrales termoeléctricas ante la insuficiente disponibilidad de gas local. A fines de ese período, los combustibles traídos del exterior representaban el 12% del total, cuando habían promediado el 4,5% en años anteriores.

En este marco, la tasa de interés se mantenía muy baja para estimular el crédito productivo. Su nivel se ubicaba casi en la mitad de la tasa de devaluación, con lo cual se agravaba el problema cambiario, por cuanto las firmas que operaban con

el exterior preferían cubrir sus pagos en moneda local tomando crédito barato, antes que liquidando divisas. A la vez, el magro rendimiento de los depósitos bancarios estimuló la fuga hacia el “dólar blue”. El BCRA comenzó a corregir esta situación introduciendo alzas en la tasa de interés de política monetaria (mediante sus licitaciones semanales de Lebac), pero el Ministerio de Economía se manifestó contrario a esta política por sus posibles efectos adversos sobre el crecimiento y, a mediados de año, las tasas se estabilizaron bien por debajo de la tasa de devaluación. Las grandes firmas exportadoras fueron cancelando las líneas de crédito que tenían con el exterior y las reemplazaron con fondeo de bancos locales en moneda nacional, lo cual agravó aún más el problema y mostró la inefectividad fáctica de la política de tasas bajas en este particular contexto.

En algunas industrias, como la automotriz, se produjo un notable crecimiento de las ventas en el mercado interno. Las restricciones a las compras de dólares hicieron que algunos sectores de ingresos medios y altos dirigieran recursos de la adquisición de dólares a la de bienes durables, entre ellos, los automóviles. El escenario de bajas tasas de interés reales alimentó esa tendencia, lo que condujo a un incremento de las importaciones de vehículos terminados y algunas autopartes y piezas que en cuestión de meses llegó al 30% interanual. Pero la financiación externa para estas importaciones se canceló, básicamente porque las automotrices empezaron a percibir un mayor riesgo devaluatorio y a priorizar el giro de divisas al exterior, de modo que todo ese incremento de importaciones fue pagado al contado, agravando, una vez más, el balance de divisas.

La respuesta a esta situación crítica fue la búsqueda de dólares mediante la emisión de nuevos instrumentos financieros. Con este objetivo, se generó un incentivo para su inversión a través del blanqueo de capitales. Se crearon por ley dos nuevos instrumentos, el Bono Argentino de Ahorro para el Desarrollo Económico (Baade) y el Certificado de Depósito para la Inversión (Cedin), con lo que se estableció un mecanismo de blanqueo que se materializaría mediante la adquisición de estos instrumentos. Si bien las proyecciones iniciales del Ministerio de Economía hablaban de un ingreso de unos 5000 millones de dólares, el resultado final en esta primera emisión no llegó ni al 10%.

En el último trimestre de 2013, el balance de divisas era alarmante: por primera vez en mucho tiempo, el resultado del intercambio comercial era negativo. Se avecinaba el verano, el peor momento del año para la liquidación de divisas, y la perspectiva era muy negativa.

El déficit de divisas del sector industrial registrado en el balance cambiario del BCRA, que ascendía a 6063 millones de dólares en 2010, había saltado a cerca de 12.000 millones de dólares en 2011 y 2012 y marcaría un nuevo incremento hasta los 15.435 millones de dólares en 2013. Autos y electrónica explicaban el 72% de ese déficit. El sector energético perdió el equilibrio que tenía en 2010 y pasó a generar un déficit de 6334 millones de dólares en 2013. El intento de estimular la actividad económica en 2013 (que cerró con un crecimiento en torno al 3%) implicó perder unos 12.000 millones de dólares de reservas.

A partir de entonces, el gobierno redobló los esfuerzos para no perder más reservas y la economía no volvió a crecer. La ecuación era clara: o se conseguían dólares para financiar el crecimiento o sobrevendría un escenario de estancamiento con mayores o menores niveles de daño. La era de los elevados superávits comerciales –es decir, la posibilidad de obtener dólares mediante una mayor actividad comercial– había llegado a su fin. La alternativa parecía clara: o se restablecían las relaciones financieras con el exterior, o ya no habría combustible para seguir creciendo.

La adquisición de dólares billete comenzó a operarse a través de diferentes mercados alternativos. El “dólar blue”, ilegal y de considerable difusión, consistía en la compra de dólares billete sin vínculo “aparente” con los mercados formales. Por su parte, el dólar “contado con liquidación” consistía en la adquisición con pesos argentinos de títulos públicos nominados en dólares y su posterior venta contra dólares billete. Esta operación se consideró como legal en diferentes instancias judiciales, si bien las autoridades regulatorias tendieron a impugnarla aduciendo que se trataba de un simulacro de compra de divisas. Ambas operatorias existían en la Argentina antes de la implementación de las restricciones a la compra de dólares, pero la brecha con el tipo de cambio oficial era poco significativa. En general, se las utilizaba para adquirir divisas por parte de personas físicas o jurídicas que querían escapar a los controles impositivos o, en el caso de las empresas, para fugar capitales por montos superiores a los que la normativa cambiaria autorizaba en aquel momento.

El problema central que introdujo el cepo cambiario residía en la elevada brecha entre el tipo de cambio oficial y las cotizaciones de los mercados paralelos (el “dólar blue” y el “contado con liquidación”). Esta brecha no sólo dejaba asentada una expectativa de devaluación, sino que también estimulaba comportamientos especulativos para obtener ganancias financieras sobre la base de las diferentes cotizaciones y un incentivo muy grande a la realización de

maniobras ilegales, tales como la sobrefacturación de importaciones y la subfacturación de exportaciones. El eje de la actividad económica se desplazó negativamente: de una economía que había alcanzado récords de inversión productiva a otra en que la especulación y el arbitraje financiero tenían un inusitado protagonismo.

Corrida cambiaria, devaluación y estabilización

En las últimas semanas de 2013, la situación se agravó, fundamentalmente debido a la notable caída de las reservas internacionales. CFK dispuso cambios en la conducción económica: sustituyó un esquema segmentado de toma de decisiones por otro más concentrado en la figura del nuevo ministro de Economía, Axel Kicillof. El cambio pretendía concentrar la agenda económica ante un escenario que presentaba desafíos críticos que el kirchnerismo no había tenido que atravesar hasta ese momento. En ese mismo escenario, se desplazó al secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno, y Juan Carlos Fábrega reemplazó a Mercedes Marcó del Pont en la conducción del BCRA.

A comienzos de 2014, la caída en las reservas se aceleró y el clima de corrida cambiaria se volvió insostenible. El Banco Central aceleró el ritmo de devaluación sin modificar las tasas de interés, con lo cual sólo agravó la situación. A esta altura, el mercado de cambios tenía una oferta mínima y la demanda era creciente. El “dólar blue” volvió a dispararse, y la corrida cambiaria amenazaba con convertirse en crisis financiera.

El gobierno reaccionó a fines de enero de 2014 y dispuso una fuerte devaluación, llevando la cotización del dólar a un nivel 30% más elevado que el de fines de diciembre. Fue la primera devaluación significativa y “de una sola vez” realizada en casi once años de gobiernos kirchneristas. Paralelamente, el BCRA incrementó las tasas de interés en más de diez puntos porcentuales y frenó los pagos de importaciones, para lo cual estableció un cronograma de pagos y procuró una paulatina normalización (que no llegaría a producirse).

La idea de este programa era trabajar en tres etapas. La primera, de freno de la corrida cambiaria, se logró con las medidas mencionadas. La búsqueda apuntó a establecer un puente financiero hasta el inicio de la liquidación de la cosecha, a fines de marzo, con buenas perspectivas de precios y rendimientos. En este marco, tras la devaluación y el ajuste de tasas, las exportadoras de cereales y oleaginosas incrementaron sensiblemente sus liquidaciones de divisas.

La segunda fase del programa de estabilización incluyó señales al mundo financiero externo. La primera fue el anuncio de un nuevo índice de precios al consumidor que reemplazaría al desprestigiado y poco creíble índice anterior con que se actualizaban algunos bonos. La segunda consistió en la resolución del diferendo con Repsol por la estatización de YPF y la consiguiente emisión de bonos para compensar a la compañía española. La tercera señal fue un acuerdo de pagos con el Club de París, tema pendiente desde 2003. Finalizada esta segunda etapa, el país se encontraría en condiciones de acceder a préstamos internacionales, con lo cual obtendría el puente financiero para su magro balance de divisas una vez finalizada la liquidación de la cosecha.

Es interesante analizar el cambio de estrategia del gobierno con respecto a la gestión del financiamiento externo. CFK transformó la cuestión del manejo financiero externo en bandera política. Nunca estuvo en juego ni en discusión la idea de retomar una relación plena con los mercados de capitales externos, por cuanto el país se había autoexcluido y le había ido muy bien por ese camino. Pero la decisión de crecer sobre la base de un manejo criterioso de los superávits externos no implica necesariamente eliminar del listado de opciones la posibilidad de refinanciar vencimientos de deuda y realizar un manejo financiero en función de las mejores alternativas de cada coyuntura. De hecho, durante el primer kirchnerismo, y en un contexto de holgados superávits fiscales y externos, se habían efectuado colocaciones de deuda.

En este sentido, el tercer kirchnerismo tendió a ideologizar los instrumentos, fusionándolos con el rumbo general de gobierno. Este punto no es menor, si se tiene en cuenta que la política monetaria de los Estados Unidos, tras la salida de la crisis mundial, instauró un período de tasas de interés bajas en el ámbito internacional. En aquel contexto, no tenía demasiado sentido que la Argentina liquidara sus reservas cuando contaba con la oportunidad de obtener recursos para el pago de sus vencimientos de capital a tasas muy bajas.

Distinta era la situación a fines de 2009, con la economía saliendo de la crisis, sin haberse aún concretado el segundo canje de los bonos en default desde 2001, y con un fuerte superávit externo y una buena perspectiva de evolución de las reservas. Desde ese ángulo, la decisión de CFK de pagar deuda con reservas tenía sobrados fundamentos en 2010, como asimismo la intención de replicar el procedimiento en 2011. Pero la situación era claramente diferente a fines de 2011 debido al notable crecimiento del déficit industrial y energético, y la apreciación cambiaria. Por lo que plantear un regreso a los mercados financieros

para refinanciar vencimientos parecía una opción razonable y acorde al nuevo escenario.

Claro está que para lograr ese objetivo antes había que resolver algunos diferendos externos. Este era el plan que planteaba en 2011 el entonces ministro de Economía y luego vicepresidente de la nación Amado Boudou: acordar con el Club de París, solucionar el problema vinculado a la falta de credibilidad de los índices de precios con que se indexaban algunos bonos, resolver los diferendos en el Ciadi (tribunal arbitral del Banco Mundial donde se dirimen las demandas de inversores extranjeros) y colocar deuda en los mercados externos. Ese sesgo amigable hacia el mundo financiero le valió a Boudou la oposición de sus adversarios internos, que calificaron de "estrategia endeudadora" a su enfoque e impusieron el criterio de administración de la balanza de pagos con restricciones al comercio.

El camino a seguir no era uno ni otro, sino la búsqueda de una resolución paulatina de los desajustes macroeconómicos y el restablecimiento de los flujos de capitales, no para financiar desequilibrios –que sí hubieran implicado reiniciar una fase de endeudamiento externo–, sino para refinanciar vencimientos de capital y estabilizar el ratio de endeudamiento externo con privados sobre el PIB en torno al 10% (sin duda, uno de los más bajos de la historia).

Lo notable entonces fue que el gobierno decidió cambiar de estrategia en torno al sistema financiero internacional y la posibilidad de tomar deuda en el exterior en su momento de mayor fragilidad y vulnerabilidad. Pero no lo hizo por convicción, sino por necesidad. Eso explica por qué, luego de años de negarse CFK a negociar con el Club de París, el ministro de Economía Kicillof cerró un acuerdo en el que accedía a pagar toda la deuda, con intereses vencidos y hasta el último punitorio en sólo veinticuatro horas. Los operadores financieros y diversos ámbitos del sector privado esperaban y anhelaban desde hacía tiempo el restablecimiento de los pagos al Club de París, y por eso recibieron con beneplácito la firma del acuerdo sin que prácticamente se oyeran críticas a los resultados de una negociación que no tuvo beneficio alguno para el país desde el punto de vista financiero.

El plan de estabilización sacrificó crecimiento por ordenamiento con la intención de tener un buen año 2015 y finalizar de la mejor manera posible el ciclo presidencial. El nivel de actividad se redujo, pero no de manera estrepitosa. Empezaron a verse impactos en el empleo, aunque moderados. El plan avanzaba

relativamente bien, priorizando la estabilidad cambiaria. Pero en el ínterin se interpusieron Griesa y la Corte Suprema de los Estados Unidos.

Un default muy particular

El 16 de junio de 2014, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos debía expedirse sobre la apelación realizada por el gobierno argentino contra el fallo del juez de Nueva York, Thomas Griesa, y ratificado por la Cámara de Apelaciones de ese país. El fallo no sólo obligaba a la Argentina a pagar una suma estimada en 1600 millones de dólares a un grupo de fondos buitre que había adquirido bonos argentinos en cesación de pagos por un monto de 80 millones de dólares –y que se había negado a participar en las instancias de reestructuración luego del default–, sino que además señalaba mediante una curiosa interpretación de la cláusula pari passu (igualdad de condiciones) que la Argentina no podría en adelante continuar abonando los vencimientos de capital e interés de los bonos reestructurados sin, en forma simultánea, cancelar la deuda pendiente con los fondos buitre litigantes.

En el caso de los demandantes, se trata de fondos especulativos que, entre otras actividades, adquieren títulos de deuda emitidos por países con dificultades de pago apostando a una valorización posterior mediante su judicialización. Dado que la reestructuración argentina había incluido importantes quitas, estos fondos se negaron a canjear sus tenencias y entablaron una demanda. Durante cierto tiempo, su acción se concentró en intentos de embargos de activos con pocos resultados prácticos. Finalmente, el intersticio hallado en la cláusula pari passu resultó exitoso y llevó a la Argentina a una nueva e inesperada cesación de pagos cuando la Corte Suprema optó por no tomar el caso y dejó firme la decisión del juez de primera instancia.

El 30 de junio de 2014, la Argentina depositó el monto correspondiente al vencimiento de intereses del bono Discount, con legislación de Nueva York, pero el juez Griesa rechazó el pago y ordenó que ese dinero no llegara a las cuentas de los tenedores del bono hasta tanto los fondos buitre no cobraran el monto de la sentencia. La situación llegó a tal absurdo que el propio juez designó a un mediador para que las partes negociaran y pudiera procederse al efectivo cumplimiento de su fallo.

El principal escollo planteado por el gobierno argentino, amén de las cuestiones éticas y la denuncia política por la injusta situación, fue la vigencia, al momento del fallo, de la cláusula de mejor oferta (conocida como RUFO, sigla de su denominación en inglés: Rights Upon Future Offers). Cuando el país reestructuró su deuda en cesación de pagos en 2005 y 2010, incluyó una cláusula que establecía que en caso de realizarse a futuro una oferta superadora, esta debería hacerse extensiva a todos los acreedores. Era una cláusula lógica habida cuenta de que la oferta de canje incluía quitas del 65%. Aun así, como mencionamos, el grado de aceptación fue muy elevado y entre los dos canjes se reestructuró más del 92% de la deuda en cesación de pagos.

Esta cláusula de mejor oferta expiraba a comienzos de 2015. En otras palabras, a partir de entonces el gobierno argentino se encontraría en libertad para negociar una oferta de canje para los tenedores de bonos que no habían entrado en los canjes (menos del 8% del total) sin incurrir en mayores costos con los bonistas que cobraban en forma normal.

La decisión llegó en un momento inoportuno por muchas razones; entre otras, porque si esta simplemente se hubiera dilatado algo más de seis meses, el escenario de resolución habría sido completamente distinto. La cláusula de mejor oferta alude a ofertas voluntarias de canje, no al pago resultante del cumplimiento de una sentencia que ha agotado todas las instancias judiciales posibles. Pero el resquemor del gobierno argentino era comprensible dada la curiosa interpretación de la justicia neoyorquina, que alimentó el temor de que un pago previo a la expiración de la cláusula disparara nuevas acciones judiciales que terminaran socavando por completo la reestructuración de la deuda argentina e incrementaran sensiblemente las obligaciones del país.

El gobierno se vio ante la disyuntiva de pagar la sentencia y correr algún riesgo de futuras demandas de tenedores de bonos de las reestructuraciones de 2005 y 2010, o entrar en default y tirar por la borda el plan de estabilización al no poder completar con financiamiento externo las divisas necesarias para el último trimestre del año. Finalmente se quedó con la segunda opción. En el ínterin fracasaron algunas gestiones desde el sector privado para acordar con los fondos buitre y se iniciaron acciones en el ámbito internacional, que resultaron efectivas en lo atinente a la acumulación de apoyo político, pero tuvieron poca trascendencia práctica.

El estancamiento: la transición en un estrecho margen de maniobra

El conflicto con los fondos buitre mostró dos facetas desde la perspectiva de la dinámica política interna. Por una parte, aflojó tensiones y dirigió las miradas hacia un enemigo externo incapaz de despertar simpatía alguna. Esto sumó apoyo político para un gobierno que venía de una derrota electoral en las elecciones legislativas de 2013 y en un contexto económico más complejo. Por otra parte, puso fin a las expectativas de un mejor escenario financiero. De esta manera, quedó definido que la gestión económica debería conformarse con unas pocas fuentes financieras y, dada la estrecha vinculación mostrada entre disponibilidad de divisas y crecimiento económico, el sostenimiento de las restricciones imperantes conllevaría un escenario de estancamiento.

Tras la confirmación del default y en coincidencia con el fin de la liquidación de la cosecha, volvió la tensión al mercado de cambio y regresaron las expectativas devaluatorias. Este escenario fue incluso alimentado desde la conducción del BCRA, que afrontaba una situación similar a la del inicio del año. Pero si aquella devaluación tuvo algún logro, fue concomitante con otras medidas que habían apuntado pura y exclusivamente a frenar la corrida cambiaria y los riesgos de ramificación hacia una crisis financiera más profunda. También cabe señalar la ganancia que implicó la devaluación y una serie de medidas regulatorias instrumentadas por el BCRA en los balances de los bancos como elemento que sumó a la conformación de esa paz cambiaria y financiera. En efecto, mientras en diciembre y enero el BCRA había convalidado la compra de posiciones de futuros en moneda extranjera, en febrero se forzó a las entidades a vender esos activos obteniendo una significativa ganancia financiera. De hecho, las ganancias de los bancos en enero de 2014 fueron equivalentes a la tercera parte de las obtenidas en todo el año 2013.

Desde el punto de vista de la competitividad, la ganancia cambiaria se había esfumado en pocos meses debido a la fuerte reacción de los precios internos. A esa altura, una nueva devaluación corría el riesgo de no lograr siquiera el primer objetivo y, peor aún, introducir una nueva espiral inflacionaria. El episodio

finalizó con la salida de Fábrega de la conducción del BCRA y su reemplazo por Alejandro Vanoli a comienzos de octubre de 2014.

Desde entonces, el gobierno concentró todos sus esfuerzos en alcanzar un nivel de reservas que consideraba razonable para afrontar los períodos venideros hasta el fin del mandato presidencial, y sostenerlo a rajatabla. Tres acciones tuvieron un papel central en esa estrategia. En primer lugar, emitió señales claras de que no habría una nueva devaluación y la política cambiaria sólo convalidaría un deslizamiento suave. De este modo, se retomaría la apreciación cambiaria como estrategia de anclaje nominal y contención de la inflación, relegando los problemas de competitividad a un futuro gobierno.

Para garantizar la viabilidad de esa política, en segundo lugar concretó un acuerdo con China para la concesión de un swap de monedas, que incluía un tramo financiero, con lo cual sumaría divisas a las reservas del BCRA. Y, en esta misma dirección, coordinó un acuerdo con las cerealeras para que anticiparan parte de la liquidación de divisas del verano, ofreciéndoles un bono atado al tipo de cambio que lo cubría del fantasma de otra eventual devaluación que el gobierno, aseguraba, no iba a realizar. Con estos mecanismos, el BCRA reunió 31.000 millones de dólares y los sostuvo varios meses, restringiendo aún más los pagos de importaciones durante el verano y posponiendo de manera indefinida los giros de utilidades y dividendos de las compañías extranjeras que operan en el país.

El gobierno logró su objetivo. La economía se estabilizó, la tensión cambiaria aflojó y la expectativa de un gobierno más amigable con el mercado a partir de diciembre de 2015 hizo que algunos inversores externos comenzaran a ingresar divisas para posicionarse en activos argentinos, subvaluados con respecto a similares de otros países de la región.[44] Pero este logro dejó a la economía en una situación vulnerable y trasladó la resolución de los problemas al siguiente gobierno.

La política social en el tercer kirchnerismo

El escenario de desaceleración y estancamiento que caracterizó al tercer kirchnerismo no conllevó cambios de gran relevancia en los indicadores sociolaborales, ni tampoco una pérdida importante de apoyo político, si bien hubo una mengua con respecto a los tiempos de la primavera kirchnerista. Esto se explica, fundamentalmente, por las políticas de protección social y la implementación de algunos programas nuevos.

El gasto en seguridad social de 2014 fue un 16% más elevado en términos reales que el de 2011. Las jubilaciones se actualizaron con un índice de movilidad que garantizó que su poder adquisitivo no se perdiera, aspecto que también se introdujo de manera paulatina en la AUH. A ello se agregaron nuevos planes de inclusión previsional, que hicieron que la proporción de personas mayores que reciben algún beneficio jubilatorio se aproximara al cien por ciento. También se lanzaron algunos programas para sectores jóvenes, en particular el plan "Progresar", que aportó un subsidio en apoyo a jóvenes en etapa de estudios. A estos aspectos se suman las pensiones no remunerativas que otorgó el Ministerio de Desarrollo Social a familias vulnerables (más de un millón, según lo informado por esa fuente).

Desde el punto de vista del acceso a la vivienda, a los limitados programas de vivienda social se agregó un nuevo llamado "Procrear", que consistió en el otorgamiento de préstamos con tasas de interés reales fuertemente negativas para efectuar obras de refacción o construcción y también en apoyo a nuevas edificaciones con préstamos blandos. Este programa permitió que sectores de ingresos medios y medios bajos que no podían calificar para un crédito hipotecario (cuya oferta bancaria era reducida) debido a la considerable brecha existente entre el valor de las propiedades y los ingresos salariales pudieran acceder a la vivienda. El programa viabilizó la recuperación de instrumentos financieros para la vivienda, pero el balance entre el nivel del subsidio público y la conjunción con la disponibilidad de mecanismos de mercado abrió interrogantes sobre la potencia de la herramienta utilizada.[45] Asimismo, y

como efecto positivo adicional, la construcción recibió un impulso que compensó parcialmente la tendencia a la desaceleración que venía experimentando el sector.

La transición política y el fin de un ciclo: la gestión en la zona de los grises

El cierre del tercer período de gobiernos kirchneristas se ubica en la zona de los grises, lejos de las promesas iniciales de “profundización del modelo” y mayores avances en materia de inclusión sociolaboral y desarrollo productivo, pero también de los pronósticos apocalípticos que empezaron a proliferar en vastos sectores opositores.

El kirchnerismo nunca trazó un panorama de continuidad con otros actores políticos por fuera del matrimonio Kirchner, ni pareció sentirse a gusto con esa idea. La única opción, compleja, pero posible, era la apuesta a una reforma constitucional que modificara la regla de sucesión presidencial y el límite al número de reelecciones. CFK jamás se manifestó a favor de esa propuesta, que tuvo eco y apoyo en algunos actores políticos del kirchnerismo. Sin embargo, esta posibilidad quedó descartada por completo ante el magro resultado obtenido en las elecciones legislativas de 2013. La convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución nacional en la Argentina requiere una mayoría especial constituida por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, número difícil de obtener pero que con una victoria rotunda en 2013 le hubiese permitido avanzar, no sin prescindir de acuerdos con otras fuerzas políticas. No obstante, esta opción se desvaneció en los comicios de 2013, en los que, al igual que en 2009, el kirchnerismo perdió en un distrito clave como la provincia de Buenos Aires.

Cristina Fernández se aprestaba a entrar en la recta final de su gobierno con un considerable índice de imagen positiva. Si bien el nivel de aprobación de sus medidas era algo más bajo, y el optimismo en materia económica había disminuido considerablemente, persistía una valoración positiva del ciclo de gobiernos kirchneristas. Pese a que existía un significativo polo opositor, la tendencia al voto “antimodelo kirchnerista” no superaba el 40% del total. Entre un 20 y un 25% podía caracterizarse como voto “kirchnerista duro”: el de quienes se manifestaban abiertamente a favor del gobierno y apostaban por una “profundización del modelo”. Y el resto, entre un 35 y un 40% de los votantes,

estaba a favor de introducir cambios pero sosteniendo los logros alcanzados.[46] La preferencia por esta suerte de híbrido de “continuidad con cambio” puso al tope de la lista a Daniel Scioli, un dirigente asociado al kirchnerismo desde la primera hora (fue nada menos que el vicepresidente de Néstor Kirchner) pero que siempre se diferenció del matrimonio tanto en las formas como en las ideas y la gestión.

Curiosamente, el escenario político fue mutando y Scioli quedó fuertemente condicionado por su propia fuerza política, y su discurso, más encorsetado en el apoyo a las políticas del ciclo kirchnerista que concentrado en las propuestas de cambio. En contraste, el principal candidato de la oposición, Mauricio Macri, realizó un inesperado giro en el que, sin abandonar su mirada opositora, comenzó a apoyar algunas de las medidas de los gobiernos de CFK que en su momento había criticado, como la AUH o las estatizaciones de Aerolíneas Argentinas e YPF. Paradójicamente, ese espacio de intersección entre mantener los logros e implementar los cambios, que era el lugar “natural” de Daniel Scioli, comenzó a ser disputado por Mauricio Macri.

Durante 2015, la situación económica trajo algún alivio respecto de 2014, pero estuvo lejos de mostrar un rebote o el “veranito” económico al que el gobierno aspiraba. La situación externa continuó por un sendero crítico, y las reservas del BCRA se mantuvieron estables hasta septiembre, a costa de postergar aún más los pagos de importaciones. Ya entrado octubre, el pago del vencimiento de deudas del gobierno (en particular, del Boden 2015) causó nuevas reducciones en las reservas y la implementación de mayores medidas restrictivas.

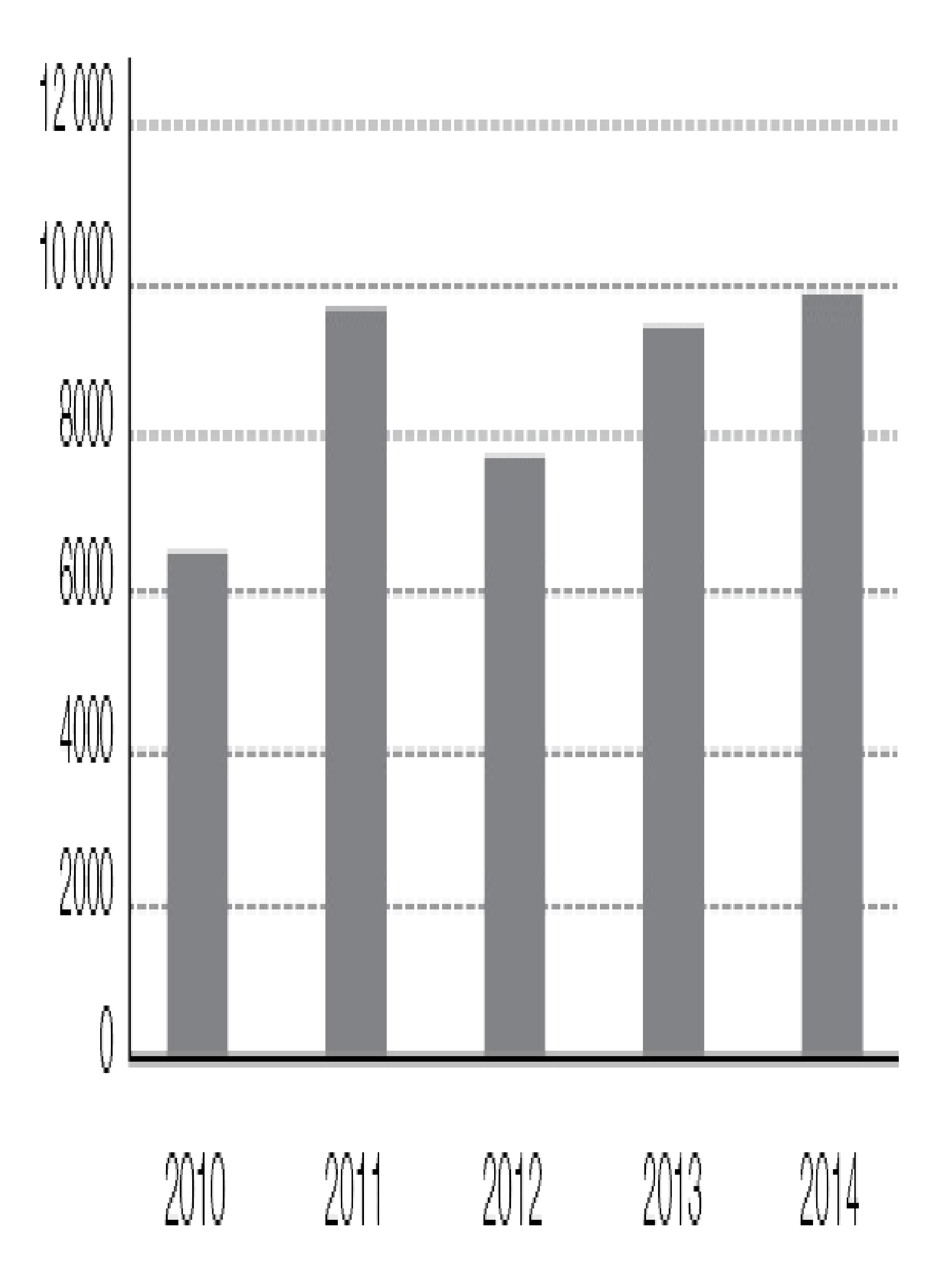
El primer y el segundo kirchnerismos habían mostrado logros muy claros y mensurables en términos laborales, de inclusión social y desarrollo productivo, en un contexto de buen desempeño agregado a nivel de los indicadores macroeconómicos (si bien fue evidente el deterioro registrado entre el primer y el segundo período). El tercer kirchnerismo no pudo reflejar avances de relevancia. Por el contrario, los indicadores muestran una mayor heterogeneidad y una finalización que incluye una leve caída en los salarios reales y un menor nivel de empleo. La política social y diferentes instancias de intervención pública, en particular los controles sobre las importaciones, acotaron los daños, aunque con cierto grado de vulnerabilidad.

Puede entonces afirmarse que el tercer kirchnerismo no fue un período de nuevos logros, pero sí de sostenimiento con fórceps de los avances de los

períodos anteriores. Y eso no fue poco, dado el historial de los ciclos económicos en la Argentina y los perjuicios sociales que producen las fases descendentes, sobre todo en los sectores más vulnerables en lo social y laboral: este tercer período estuvo lejos de los daños que suelen generar las crisis, así como de encontrar los mecanismos para recuperar la senda ascendente. Pero además puso en evidencia las dificultades para afrontar las restricciones que se presentaron, las limitaciones de las políticas destinadas a operar sobre la estructura productiva, y los excesos de voluntarismo en la gestión macroeconómica.

Apéndice estadístico

Gráfico 5.1. Pagos de deuda a través del Fondo de Desendeudamiento Argentino (Fondea). En millones de dólares

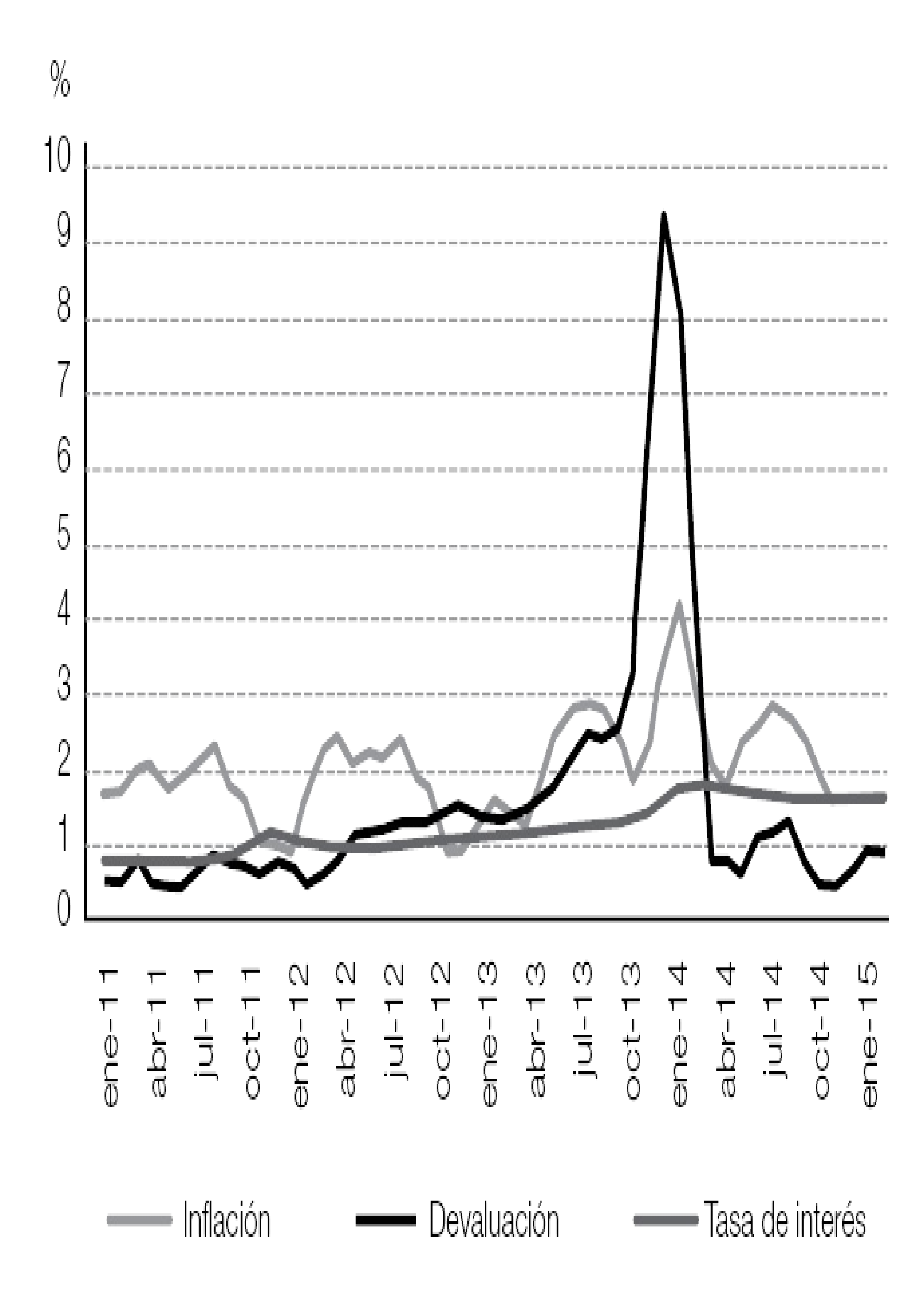


12 000
10 000
8000
6000
4000
2000
0
2010
2011
2012
2013
2014

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

Entre 2010 y 2011 el BCRA dispuso 16.200 millones de dólares para el pago de obligaciones externas. Entre 2012 y 2014 ese monto ascendió a 27.000 millones de dólares. El total aplicado al fondo de desendeudamiento fue de 43.200 millones de dólares.

Gráfico 5.2. Tasas mensuales de interés, devaluación e inflación, 2011-2015


%
10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
0
ene-11
abr-11
jul-11
oct-11
ene-12
abr-12
jul-12
oct-12
ene-13
abr-13
jul-13
oct-13
ene-14
abr-14
jul-14
oct-14
ene-15
Inflación
Devaluación
Tasa de interés

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía, el BCRA y Cifra.

La aceleración de la tasa de devaluación sin un acompañamiento de una suba en la tasa de interés aceleró la expectativa devaluatoria y alimentó la corrida cambiaria. Los exportadores e importadores comenzaron a cancelar líneas de financiamiento con el exterior y se volcaron al sistema financiero local, agudizando la escasa oferta de divisas. La situación cambiaria tuvo mayor estabilidad en cuanto se modificó esa tendencia (aunque no sólo por eso).

▪

41 En 2007, el grupo Petersen había ingresado en el capital de la compañía.

42 El primer incremento fue anunciado en agosto de 2012, pocos meses después de la reestatización de YPF. En ese marco, el precio del gas en boca de pozo pasó de 15 a 60 centavos de peso por metro cúbico y, de acuerdo con lo anunciado, se hizo tras acordar nuevos planes de inversión para incrementar la producción de gas. Véase “Subirá el precio del gas en boca de pozo para atraer nuevas inversiones”, La Nación, 9 de agosto de 2012.

43 El yacimiento de Vaca Muerta está considerado como el segundo en el mundo en términos de la magnitud de las reservas de shale gas y el cuarto de shale oil. Asimismo, se estima que las reservas de gas podrían abastecer cincuenta años de consumo interno y las de petróleo, unos cuarenta años. Se trata de la tercera reserva mundial de hidrocarburos no convencionales. Diversas empresas manifestaron interés en la exploración y explotación en Vaca Muerta y las inversiones para la explotación fueron estimadas en alrededor de 130.000 millones de dólares, cifra que podría ampliarse hasta los 200.000 millones durante veinte años. El problema radica en el alto costo de explotación que tienen los combustibles no convencionales, de modo que su competitividad depende del precio internacional del petróleo. Con valores por encima de los 100 dólares por barril, los combustibles no convencionales son competitivos, pero la baja acontecida a fines de 2014, que ubicó el precio del petróleo por debajo de

los 60 dólares por barril, alteró la ecuación, si bien, como mencionamos, se trata de proyectos con un horizonte de varias décadas. A fines de 2015, la caída se profundizó aún más.

44 Diversos informes muestran que el valor promedio de una firma argentina representaba en 2014 cinco veces su Ebitda (ganancias antes de intereses, impuestos y depreciaciones). En Brasil, Colombia y Chile ese valor ascendía a diez veces su Ebitda. Véase, por ejemplo, Orlando Ferreres, “El valor de las empresas argentinas”, La Nación, 9 de abril de 2014.

45 Según datos informados por el programa “Procrear Bicentenario”, a junio de 2015, es decir, tres años después de su inicio, se habían financiado 170.123 viviendas, de las cuales 140.735 correspondían a viviendas individuales (95.230 ya estaban finalizadas) y 29.388 pertenecían a 80 proyectos urbanísticos en desarrollo. El déficit habitacional existente en la Argentina, según la estimación de Putero (2012), ascendía a 3.386.606 hogares, lo cual incluye tanto hogares en viviendas inadecuadas como hogares con hacinamiento. De este modo, el programa “Procrear” permitió operar sobre un 5% del déficit existente.

46 Encuestas de Management & Fit, marzo de 2015.

6. La estrategia productiva y sus límites

Desarrollo productivo, matriz distributiva y cambio estructural

La recuperación del crecimiento económico y de los sectores productivos trajo consigo un renovado debate acerca de la configuración de una estrategia de desarrollo, diversificación y ampliación de la matriz productiva. En el año 2005, el PIB argentino era prácticamente idéntico al de 1998, es decir, al del período previo al inicio de la larga crisis de la Convertibilidad. Pero su composición era muy diferente: mientras que en 1998 la producción de bienes representaba el 32% del PIB y el resto eran servicios, en 2005 el PIB se repartía de manera más equitativa: la producción de bienes representaba 10 puntos más del PIB y ascendía ahora al 42%. El sesgo “antiproductivo” de la Convertibilidad (Nochteff, 1999) había sido modificado y se abría un horizonte diferente.

Las características del desarrollo económico y social de la Argentina remiten de manera ineludible a los rasgos de su estructura productiva y a las diferentes configuraciones que adoptaron las estrategias de cambio estructural que se fueron implementando de manera más o menos explícita. Existen al menos dos razones que fundamentan que ese cambio debe ser inducido. La primera remite al estrecho vínculo entre las características del sistema productivo y su reflejo en la estructura social. Un país que produce bienes de baja complejidad y se especializa en la producción de materias primas y que, fundamentalmente, no incorpora la tecnología como un insumo clave en sus sistemas de producción, quedará atado a los ciclos de precios internacionales de los productos básicos (sobre los cuales es imposible incidir) y deberá vivir de las rentas de los recursos naturales (de por sí, más volátiles y concentradas) antes que de aquellas vinculadas a la innovación y la tecnología. Su consecuencia es una estructura productiva con ramificaciones débiles, bajos niveles de eslabonamientos productivos, faltantes de productos y tecnologías y cuellos de botella en la producción doméstica, altos requerimientos de bienes importados y una demanda de empleos de baja calificación.

Este fenómeno se aprecia con claridad en el ámbito internacional cuando se comparan los estándares de desarrollo de los países según su nivel de ingreso por

habitante y sus grados de desarrollo productivo, industrialización y mayor presencia del componente tecnológico en las funciones de producción. Pero también es un fenómeno que se vislumbra en nuestro país, al contrastar el desempeño de las provincias más ricas y las más pobres; lo mismo se percibe si se compara la situación en el interior de las provincias de menores recursos con la de las grandes urbes o las zonas ricas en recursos naturales.

El grado de desarrollo productivo se expresa, entre otros, en las características del mercado laboral y las condiciones que conforman situaciones de pobreza estructural. No es casualidad que las provincias más pobres del país (ubicadas en el norte) sean las que tengan las mayores deficiencias estructurales y los menores grados de desarrollo productivo, con independencia absoluta de sus capacidades potenciales. Allí, los grados de industrialización son muy bajos y los niveles de empresarialidad contrastan notablemente con los de las zonas más ricas del país. Mientras en el Gran Buenos Aires existen dieciocho empresas formales cada mil habitantes, en la región nordeste el promedio es inferior a la mitad: ocho empresas cada mil habitantes, y en Formosa, la provincia históricamente menos desarrollada del país, ese indicador se reduce a seis empresas cada mil habitantes (datos del OEDE del Ministerio de Trabajo).

La dinámica de largo plazo permite comprobar que no se han producido cambios muy significativos en el desarrollo regional argentino, mientras que tendió a incrementarse la brecha entre las provincias más ricas y las más pobres, y que las situaciones de cambio estructural en algunas de ellas están vinculadas al desarrollo de algún producto primario específico en gran escala (como el petróleo y el gas en Neuquén o, más recientemente, la minería en Catamarca y San Juan). De este modo, las tendencias históricas en materia de desigualdad en los patrones de desarrollo se van consolidando, y las coyunturas macroeconómicas sin duda contribuyen a mejorar las condiciones inmediatas de vida, pero no alcanzan para modificar las estructurales. Como señala Gatto (2007), las regiones más pobres del país no lo son por su bajo ingreso corriente, sino por una historia de desacumulación de inversión, tanto pública como privada. Modificar esas brechas requiere políticas explícitas nacionales y provinciales de largo alcance e integralidad. La concentración territorial continúa siendo muy elevada (cinco provincias concentran entre el 75 y el 80% del PIB) y se acentuó durante la segunda mitad del siglo XX (las cinco provincias más ricas pasaron a tener una riqueza por habitante cuatro a cinco veces mayor que las cinco más pobres).

En cuanto a los territorios más ricos, el proceso de desindustrialización iniciado durante el último gobierno militar llevó a la destrucción de capacidades productivas y tecnológicas. Las privatizaciones de la década de 1990, por su parte, condujeron al cierre de institutos de investigación y desarrollo asociados a las firmas estatales (Katz, 2000) y al creciente reemplazo de los proveedores nacionales por bienes importados. Esto se dio en el marco de políticas de compras globales por parte de operadores transnacionales que, en ausencia de políticas públicas específicas, achicaron aún más el mercado doméstico para las firmas industriales y los proveedores de tecnología en particular. El sector industrial vivió un período de reducción del empleo y pérdida relativa de puestos calificados. Esto significó menores oportunidades, tanto laborales en el sector, como en las actividades intensivas en el uso del conocimiento y, por ende, las vinculadas con el mundo universitario.[47]

La importancia del sector industrial en el desarrollo de un país puede analizarse desde diferentes perspectivas. Por una parte, el manufacturero es el principal sector donde la innovación y los rendimientos a escala permiten generar saltos virtuosos de productividad y un denso entramado de eslabonamientos para la economía. Esto redunda en la conformación de redes de producción y servicios que generan empleos de mayor calidad, ámbitos para la cooperación interempresaria y la innovación, y una mayor articulación productiva y social.

No por casualidad durante muchos períodos del siglo XX se estableció una correlación positiva entre crecimiento económico e industrialización. Asia, la región de mayor crecimiento sostenido de las últimas décadas, ha sido también la de mayor industrialización (véase el cuadro 6.1).

Desde el punto de vista del empleo, en las últimas décadas se ha evidenciado una mayor importancia de los servicios, lo que en ocasiones se interpretó como un fenómeno inherente a cierta pérdida de peso relativo por parte de la industria manufacturera. Pero en realidad esta tendencia responde, al menos, a dos fenómenos: por una parte, las grandes firmas manufactureras han tendido a tercerizar muchas funciones que antes realizaba el personal de las fábricas. Así, las tareas de mantenimiento, reparaciones, servicios al personal y varias más fueron eliminadas dentro de las firmas y subcontratadas a empresas de servicios. Por otra parte, la sofisticación de numerosos sectores industriales hizo crecer notablemente las actividades de servicios inherentes a su distribución, administración, programación y posventa. Como puede apreciarse, se trata de fenómenos asociados a mutaciones en los procesos de industrialización, pero no

a su interrupción o pérdida de peso relativo, al menos no necesariamente ni en todos los casos.

También se ha señalado que el auge de los recursos naturales registrado desde hace algunos años pone en tela de juicio la supuesta superioridad de la industria como camino hacia el desarrollo (véase el reporte anual sobre recursos naturales de Red Sur, 2014). De acuerdo con ese enfoque, antes que la existencia de una maldición sobre los recursos naturales (esto es, que la abundancia de recursos termina generando obstáculos para el desarrollo, al tiempo que estimula prácticas rentistas, un aumento exorbitante del consumo suntuario y una economía dual con una distribución muy desigual del ingreso), lo que se estaría observando es que una adecuada gestión de los recursos naturales puede ser una vía indicada para el desarrollo.

Existe numerosa evidencia para continuar vinculando la necesidad de industrialización con el camino hacia el desarrollo. Por supuesto que no es el mismo camino que recorrieron muchos países latinoamericanos durante la etapa conocida como de industrialización por sustitución de importaciones. El contexto internacional es por completo diferente al de aquel período histórico, las economías operan con mayores grados de apertura, y se ha acumulado una importante experiencia en numerosas ramas productivas. En otras palabras, vivimos nuevos contextos y disponemos de experiencias que se pueden profundizar, retroalimentar y complementar con nuevas actividades a desarrollar. En este sentido, conviene mirar hacia delante para establecer las bases de una nueva industrialización e identificar las demandas de bienes manufactureros de los próximos años. Como suele señalar Aldo Ferrer, antes que sustituir las importaciones del pasado, hay que pensar cómo sustituir las del futuro, apelando al progreso técnico y la innovación.

Esto no debería contraponerse al desarrollo de las actividades basadas en recursos naturales, dado que, por el contrario, pueden retroalimentarse si son gestionadas adecuadamente. La explotación de recursos naturales tanto agrarios como mineros, hidrocarburos y fuentes de energías renovables requiere tecnologías, maquinarias, bienes de capital y servicios de ingeniería. Si estos insumos no se producen en el país, la explotación del recurso natural se transforma en una mera generación de rentas que quedan en pocas manos y no desarrollan la estructura productiva. Existe entonces un sendero virtuoso, una diagonal que vincula positivamente los recursos humanos con la industrialización.

Si queremos pensar una nueva matriz distributiva –esto es, en estimular una mejora en los ingresos salariales que reduzca la desigualdad y elimine la pobreza– indefectiblemente tendremos que analizar la matriz productiva. En este punto, la superioridad de la industria, junto con muchas actividades de servicios que genera de manera directa o indirecta, es muy evidente. Por supuesto que el análisis puede diferir según el tamaño del mercado y la cantidad de población del país. Una nación con muchos recursos naturales y poca población probablemente tendrá un mercado interno muy pequeño para industrializarse, una tendencia a la apreciación de su moneda, y podrá proponerse una adecuada gestión de la renta de los recursos naturales que le permita generar un nivel de ingreso medio elevado combinado con mecanismos redistributivos para evitar problemas de pobreza y desigualdad. Una nueva matriz distributiva requiere una nueva matriz productiva.

Hay una segunda respuesta al interrogante planteado. Hemos hecho referencia, en diferentes pasajes de este libro, al problema de restricción externa que afecta a la economía argentina. Problema que se reproduce, bajo distintas formas, en diferentes fases de la historia reciente, incluso con abordajes diversos de política económica, pero que no se puede atribuir a las modalidades de la política macroeconómica de corto plazo; aunque, sin duda, determinadas políticas y tendencias ejercen una significativa influencia para que se desaten situaciones de mayores restricciones en la balanza de pagos, en tanto otras morigeran o permiten administrar las situaciones de escasez. Pero el problema es estructural y por eso se repite de manera recurrente.

Su vínculo con la estructura productiva resulta muy claro. Una manera de analizarlo es por medio de los postulados de Thirlwall,[48] expresados mediante la denominada “ley de Thirlwall”, que establece que la tasa de crecimiento de largo plazo está acotada por el cociente entre las elasticidades de su comercio exterior. Por un lado, el crecimiento de las exportaciones se ve restringido por la demanda mundial de bienes que el país produce; por otro, las importaciones están vinculadas a los requerimientos del crecimiento económico doméstico. De este modo, un país crecerá en función de las divisas que genera y de los mayores requerimientos de importaciones que el crecimiento demande.[49] En otras palabras, la ley de Thirlwall ofrece una medida de la tasa de crecimiento que resulta compatible con el equilibrio del sector externo.

Una estimación reciente de esa tasa para nuestro país (Abeles, Lavarello y Montagú, 2013) arrojó un valor del 3,5% (nótese la similitud con la tasa de

crecimiento promedio de largo plazo de la Argentina en el período 1900-2014, que ascendía al 3,1%; véase capítulo 2). La Argentina pudo crecer por encima de esos niveles sin que se presentara una situación de crisis externa debido, en buena medida, al desplazamiento de la restricción externa que generó el shock en los términos de intercambio causado por la mejora en los precios de los productos primarios. Pero a falta de cambios estructurales relevantes, el mayor crecimiento determina un incremento de las importaciones y la consecuente obstaculización de la continuidad del proceso de crecimiento.[50]

La segunda respuesta es, entonces, que para poder crecer de manera más acelerada sin que ello afecte en el corto plazo los equilibrios en el sector externo es necesario estimular procesos de cambio estructural que permitan reducir los requerimientos de importaciones y estimular un mayor crecimiento de las exportaciones. La política industrial juega entonces un papel fundamental para moldear una nueva estructura productiva que permita crecer de manera sostenida sin los obstáculos cíclicos que presenta la mayor o menor disponibilidad de divisas.

La recuperación manufacturera y la política industrial durante el kirchnerismo

Un cambio de tendencia en el sector industrial

El sector industrial argentino atravesó una profunda reestructuración durante el último cuarto del siglo XX. Los rasgos centrales de ese período fueron el estancamiento productivo en términos agregados y una pérdida persistente del nivel del empleo. Ese estancamiento general era fruto de una elevada heterogeneidad en la que convivían algunas ramas intensivas de capital –que continuaron creciendo e incluso experimentaron un salto productivo como consecuencia de la maduración de sus inversiones– con otras en franca recesión, afectadas por el cierre de las fábricas y la destrucción de sus capacidades productivas. Algunos sectores que habían recibido un decidido apoyo durante la etapa sustitutiva de importaciones (el acero, el aluminio o la petroquímica) y otros basados en ventajas naturales (el sector alimenticio) pudieron continuar creciendo. Los que se vieron más expuestos a la competencia internacional, con mayor presencia de empresas pequeñas y medianas e intensivos en el uso de la fuerza laboral, fueron los que más sufrieron las políticas del período y explican la mayor parte de los cierres de fábricas y destrucción de empleos.

En el año 2000 el producto manufacturero argentino era prácticamente igual al de 1975, y mientras algunos sectores crecían y se internacionalizaban, otros se achicaban y agonizaban. En otras palabras, durante el último cuarto del siglo XX no hubo esquemas de crecimiento sostenible para el sector industrial (véase el gráfico 6.1).

Durante el último decenio de la etapa de industrialización sustitutiva, particularmente entre 1964 y 1974, la industria argentina creció a una tasa media del 5% anual. Fue una fase de fuerte crecimiento en el ámbito internacional y la Argentina logró, a comienzos de la década de 1970, insertarse por primera vez en el mercado internacional comerciando bienes manufactureros. Así, mientras en los inicios de los años sesenta prácticamente todas las exportaciones argentinas provenían del complejo agropecuario, a comienzos de los setenta la industria manufacturera explicaba el 15% de las exportaciones.

Si durante la última dictadura militar la nota dominante fue el cierre de alrededor

de 15.000 fábricas, en la década de 1990 el sector arrancó con una incipiente recuperación, pero pronto empezó a perder competitividad y, en ausencia de medidas compensatorias o proteccionistas, retomó la senda anterior.

A partir de 2003, se registró una de las etapas de crecimiento industrial más significativas de las últimas décadas. Si bien se partió de un piso muy bajo, como consecuencia de la profundidad de la crisis, hacia 2005 ya se había recuperado el nivel de producto industrial de 1997 y el crecimiento continuó de manera sostenida hasta 2012.

El primer aspecto que se verifica a partir de 2003 es el cambio de tendencia en la evolución del sector. Por primera vez desde comienzos de los años setenta, el sector creció, generó empleo y abandonó su tendencia al estancamiento productivo (véase el gráfico 6.2). A la vez, se produjo una renovación del tejido empresarial y nacieron 20.000 nuevas firmas, por lo que se pasó de 40.000 a 60.000 empresas entre 2004 y 2008.

La productividad sectorial también tuvo un salto considerable, aspecto destacable si se tiene en cuenta que ese crecimiento fue concomitante a la expansión de la base productiva y el empleo. Durante el último cuarto del siglo XX, las subas se basaron en lo que denominamos “eutanasia productiva darwinista”: la productividad crecía porque cerraban los establecimientos fabriles de menor productividad, es decir, en función del achicamiento del sector y de la eliminación de los menos productivos.

El impulso inicial, sobre fines de 2002 y comienzos de 2003, permitió un crecimiento basado en la sustitución de importaciones por cuanto el alza del tipo de cambio había encarecido una amplia gama de productos abastecidos desde el exterior. Los sectores que encabezaron la recuperación fueron, por supuesto, los que venían liderando el crecimiento sectorial. Pero con ellos resurgió una base productiva que se encontraba en franca recesión. La maquinaria agrícola, el software, las industrias farmacéutica, química, textil y de indumentaria fueron algunos de los sectores que mostraron un fuerte dinamismo.

Pero este proceso tuvo en realidad etapas diferenciadas, y el virtuosismo inicial ya no se repetiría con las mismas características. Tras la interrupción del crecimiento como coletazo de la crisis internacional, el sector retomó su senda expansiva; sin embargo, el empleo ya no acompañó al crecimiento de la producción, y el número de empresas se mantuvo sin alteraciones.

Comparado con 2002, el producto industrial se duplicó en ocho años y, si se considera 2005 como punto de partida, el crecimiento del PIB industrial superó el 50%. Fue un quiebre significativo en términos históricos, que permitió superar el prolongado letargo del último cuarto del siglo XX. Y, si bien no alcanzó para recuperar el tiempo perdido, marcó un claro cambio de tendencia.[51]

El sector industrial y la restricción externa

El sector industrial acentuó algunos rasgos estructurales que terminaron socavando las bases de su propio crecimiento. Es un sector sumamente dependiente de las importaciones, por lo que su crecimiento requiere una mayor disponibilidad de divisas para funcionar. Entonces, mientras el país cuenta con holgura externa, puede seguir financiando el crecimiento industrial y, cuando las divisas comienzan a escasear, el sector industrial se queda sin ese combustible que necesita para funcionar.

En rigor, la industria argentina puede subdividirse en dos mitades, según su valor de producción. La primera puede definirse como de tendencia sustitutiva: significa que, en estas ramas, el crecimiento de la demanda es atendido predominantemente con producción local y, en menor medida, con importaciones. Pero la segunda mitad presenta la tendencia inversa: a mayor demanda, mayor ingreso de bienes importados. La industria sustitutiva genera un balance comercial positivo. La industria no sustitutiva exporta tanto como la sustitutiva, pero su balance comercial es negativo y tiene un elevado grado de integración con el exterior (véase el gráfico 6.4). Paradójicamente, la mayor cantidad de empleo se encuentra en la industria no sustitutiva: hacia 2011 el 56% de los puestos relacionados con la industria estaban radicados en ramas no sustitutivas (Kulfas, Goldstein y Burgos, 2014). Entre las ramas sustitutivas, predominan las manufacturas basadas en recursos naturales (alimentos, madera, papel) y algunos productos como las carrocerías para automotores y los productos metálicos para uso estructural e impresiones. Los productos de mayor contenido tecnológico tienden a ser abastecidos con importaciones cuando ocurren incrementos en la demanda.

Tras la crisis que puso fin a la Convertibilidad, la conjunción entre la recuperación de la demanda interna y los elevados márgenes de rentabilidad estimuló un proceso de inversión y crecimiento significativo. Entre 2003 y 2005, la mayor demanda pudo ser atendida utilizando la capacidad ociosa existente, pero luego la inversión creció y la productividad acompañó ese proceso. La

aceleración de la inflación introdujo una tendencia a la apreciación cambiaria que se manifestó hasta el inicio de la crisis internacional. Una vez finalizada esa situación, la apreciación real no sólo reanudó su tendencia sino que además se profundizó (tal como se muestra en el gráfico 4.7). Entre 2010 y 2011, el tipo de cambio real se apreció un 24,6% y los salarios industriales, según datos del U. S. Bureau of Labor Statistics, crecieron un 56% en dólares, por encima de otros países como Brasil (42%), Polonia (14%), los Estados Unidos (3%) o Australia (40%).

La industria automotriz: su impacto sobre el balance de divisas y sobre el modelo de bienestar de la vida urbana

La trayectoria evolutiva de la industria automotriz argentina presenta ciertos rasgos paradójicos. Es un sector cuyo primer salto productivo ocurrió en la década de 1960, cuando se radicaron en el país las principales terminales del sector. Dado el escenario de elevadas barreras arancelarias, las terminales optaron por radicarse y producir en países de la periferia para ganar nuevos mercados. La reducida escala del mercado las llevó a implementar estrategias tendientes a desplazar las líneas de producción, amortizadas en los países de origen, hacia países como la Argentina, entre otros.

Este esquema generó una industria que operaba con estándares alejados de la frontera tecnológica, pero con elevados grados de integración nacional. El automóvil fabricado en la Argentina en 1970 era tecnológicamente atrasado con respecto a los modelos que se producían en Europa o los Estados Unidos, pero tenía componentes nacionales casi en su totalidad y requería esfuerzos de ingeniería local para responder a los requisitos de producción. Eso generaba externalidades, aprendizaje y una importante red de proveedores domésticos, aunque no exenta de tensiones, dada la asimétrica relación de fuerzas con las terminales.

Reformas económicas neoliberales mediante, el nuevo régimen para la industria automotriz implementado en la década de 1990, cuyos rasgos salientes perduraron ya iniciado el siglo XXI, procuró ampliar la escala del mercado a partir de la integración económica con Brasil. Eso permitió resolver o al menos morigerar el problema de la brecha tecnológica: los automóviles que empezaron a producirse en la Argentina y Brasil ya no tenían tanta distancia tecnológica con sus pares de países desarrollados. Pero esa integración se realizó en un contexto de desindustrialización y tendencia a una mayor apertura comercial en el marco del triunfante proceso de globalización. Como resultado natural de ese proceso, la industria automotriz comenzó a crecer sobre la base de modelos con creciente presencia de componentes importados, al tiempo que se acentuó la concentración

y pérdida de peso específico en la industria de autocomponentes.

La comparación histórica, en términos productivos, de aprendizaje y agregación de valor deja un saldo ambivalente. El sector alcanzó récords de producción y ventas de automóviles, pero ¿cuánta de esa producción es efectivamente nacional? Si se suman automóviles, vehículos de carga, transporte de pasajeros y utilitarios, la producción nacional llegó a las 570.000 unidades en promedio durante la última década, pero cabe agregar el alto componente de partes importadas, de modo que sólo el 30% de esos vehículos es contenido nacional. Si tenemos en cuenta que la producción nacional de automóviles era, a comienzos de los años setenta, de 196.000 unidades, pero casi en su totalidad de contenido nacional, llegaremos a la conclusión de que el valor agregado sectorial no es muy diferente: se terminan más vehículos, pero con menor contenido nacional. En otras palabras, se pudo estructurar un régimen de producción regional con modelos de automóviles ubicados más cerca de la frontera tecnológica y un mejor estado del arte, pero a costa de resignar la integración nacional, la ingeniería propia y la creación de capacidades.

Esta morfología queda en evidencia cuando se observa el balance de divisas y se comprueba que el crecimiento del sector contribuye a incrementar el déficit externo. El déficit de divisas del sector atribuible al comercio exterior (es decir, sin tomar en consideración otros pagos al exterior como regalías, utilidades, dividendos y otros servicios) promedió los 4200 millones de dólares durante la última década, con un pico de casi 8200 millones de dólares durante 2013 (que representa el 53% del déficit global de divisas del sector industrial argentino).

Este esquema productivo plantea la necesidad de preguntarse por el estilo de desarrollo que genera, cuya definición adquiere otras dimensiones desde una perspectiva social. Con más de trescientos vehículos cada mil habitantes, la Argentina es el país de América Latina con mayor uso de automóviles, por encima de México (278), Uruguay (217), Brasil (210) y Chile (197), según datos disponibles publicados por el Banco Mundial y la International Road Federation. Durante la última década, la ampliación del parque automotor argentino fue exponencial, con un promedio de 620.000 nuevas unidades vendidas al año y un récord cercano al millón de unidades en 2013.

Este crecimiento del uso de automotores en nuestro país, con su débil entramado industrial y su fuerte impacto sobre el balance de divisas, nos lleva a introducir una reflexión adicional. En particular, porque se dio en forma concomitante con

una débil expansión del transporte público y las infraestructuras necesarias para facilitar el tránsito del parque automotor en expansión. El resultado ha sido entonces un mayor acceso a un mejor medio de transporte individual, pero con un deterioro en la accesibilidad, con lo cual las condiciones de vida urbana y suburbana empeoraron en cuanto a sus opciones de movilidad.

Es una de las paradojas del consumismo. El mayor acceso a los bienes puede no mejorar el bienestar del conjunto y arrojar resultados ambiguos desde la perspectiva individual. La pregunta entonces es a quién beneficia –además de hacerlo a las empresas automotrices– este modelo productivo que genera una industria de baja integración nacional, un alto déficit de divisas y, en última instancia, peores condiciones de vida urbana y suburbana en cuanto a movilidad.

Este camino no debe pensarse de manera unívoca. Se puede hacer mucho desde lo productivo, pero más aún desde la organización global de la movilidad urbana de las personas y el transporte público. Por ejemplo, Helsinki, la capital de Finlandia, está implementando un plan para eliminar el uso de autos particulares hacia 2025 mediante un programa de integración del transporte público, con recorridos múltiples y aplicaciones en teléfonos celulares para que las personas adapten sus necesidades de movilidad a la mejor alternativa disponible en el momento en que lo requieren. Asimismo, este tipo de iniciativas se complementa con otras que incorporan vehículos de transporte público que funcionan a batería y otros medios que prescinden del uso de combustibles fósiles, eliminando las emisiones contaminantes y los ruidos que generan los motores que se utilizan en la actualidad.

Se trata de repensar algo más que una industria y un sistema de transporte. Es necesario encontrar un estilo de desarrollo que articule mejor las necesidades de la vida urbana con una mayor cohesión social y pautas de consumo acordes a las posibilidades y limitaciones reales de la economía argentina. Repensar y modernizar el transporte público urbano y suburbano podría ser una estrategia para replantear el régimen automotriz, gestar un cambio en la matriz productiva sectorial y opciones para mejorar la calidad de vida de los que viven en las grandes ciudades y sus áreas conurbanas, es decir, la gran mayoría de los argentinos.

En resumen, una parte significativa de la política industrial se destinó a fortalecer un régimen productivo que generó un considerable déficit de divisas, descuidó los componentes más sofisticados de producción nacional, no logró el

objetivo de generar una plataforma regional de exportación de autopartes (Gárriz y Panigo, 2015), y estimuló un estilo de desarrollo más asociado a procesos de fragmentación social que a los modelos inclusivos que adoptaron otras facetas de la política económica.

La electrónica en Tierra del Fuego: una armaduría sin proyección industrial

El otro punto saliente de la política industrial fue una nueva fase de expansión del régimen de promoción industrial, orientado fundamentalmente a la industria electrónica en Tierra del Fuego. Pero ese régimen en realidad tiene muy poco vínculo con una política de industrialización, ya que se trata de un área de mero ensamblaje de piezas importadas sin mayor valor agregado ni plan de producción nacional de componentes. Si bien las tasas de crecimiento del empleo fueron muy elevadas, el peso de estos sectores en el total manufacturero es marginal (no llegan al 0,8%). Lo mismo puede decirse del impacto económico sobre el desarrollo regional (como muestran Levy Yeyati y Castro, 2012, el peso de Tierra del Fuego en el empleo total de la Argentina no llega al 0,5%, y, en el empleo industrial, oscila entre el 0,6 y el 0,9%). Cabe agregar que este régimen se lleva nada menos que el 70% del total de recursos de la política industrial correspondiente al Ministerio de Industria, con un costo fiscal por trabajador ocupado de 700.000 pesos en 2012 y una balanza comercial deficitaria estimada en 4000 millones de dólares para ese mismo año (Levy Yeyati y Castro, 2012). Schorr y Porceli (2014) estiman un creciente peso de las importaciones del complejo electrónico fueguino, que aumentan de 2100 a 4500 millones de dólares entre 2010 y 2013, pasando de representar el 3,7% de las importaciones totales de la Argentina en 2010 al 6,1% en 2013.

Por supuesto que podríamos relativizar estos datos adversos con el argumento de la industria infantil (las industrias nacientes requieren protección inicial dado que los beneficios que generarán una vez desarrolladas superan ampliamente los costos sociales de la protección en el corto y mediano plazo) y los efectos intertemporales de mediano y largo plazo en términos de aprendizaje y de difusión. Pero eso no tiene nada que ver con el régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego, por cuanto allí no se están incubando capacidades productivas sino un mero ensamblaje de componentes importados con un mínimo valor agregado (en muchos casos, solamente las cajas donde se embalan los productos electrónicos para su comercialización o sus manuales de

instrucción son de producción nacional). El debate sobre el régimen de promoción industrial en Tierra del Fuego, sus resultados en la industria electrónica y sus cuestionamientos no son novedosos. Azpiazu (1988), a partir de estudios específicos sobre Tierra del Fuego que realizaba hace ya más de dos décadas, afirma que:

más que alentar el desarrollo y la maduración de ciertas industrias "nacientes", la promoción ha tendido a convertirse en una fuente de subsidios –más o menos permanentes– para quienes decidieron "usufructuar" tales transferencias. […] De allí cabe inferir que ya no se considera a la promoción industrial como un instrumento o mecanismo apto para el despliegue de determinada estrategia y/o política: se ha convertido en un objetivo en sí misma, y su realización se agotaría en la simple promoción de toda o casi toda formación de capital en la industria.

Las debilidades de la política sectorial y la consolidación del déficit externo

Una de las paradojas de la política industrial es que el ámbito institucional específico creado con ese fin insiste de manera inercial en las herramientas preexistentes, en tanto la mayor parte de las iniciativas alternativas se gestaron por fuera de la órbita del Ministerio de Industria, particularmente en las áreas de defensa y obras públicas (tecnología satelital), innovación tecnológica (creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología), compras públicas (provisión de computadoras portátiles en escuelas) y financiamiento (a través de la banca pública y las regulaciones del BCRA). Pero este conjunto de alternativas no llegó a constituir un programa consistente de desarrollo productivo, predominaron las iniciativas aisladas, de débil articulación, e incluso, en ocasiones, contradictorias entre sí (como la compra de material ferroviario importado).

El resultado fue que la industria tuvo un cambio acelerado en sus condiciones macroeconómicas, quedó debilitada frente a los planes de política industrial con potencia para generar capacidades más allá del contexto macro, y comenzó a desacelerar su proceso de inversión y abastecer la creciente demanda interna del período 2010-2011 con mayores importaciones. La comparación del período 2003-2012 con la fase 1993-2000 muestra un crecimiento del 80% del valor promedio anual importado en dólares corrientes, y de un 73% si la comparación se hace en porcentaje del PIB. Todos los tipos de importaciones crecieron, pero el desempeño expansivo más notable se dio en combustibles (no sólo para proveer a la industria, sino también por el fuerte crecimiento de la demanda residencial sin acompañamiento desde la oferta), bienes intermedios, y partes y piezas de bienes de capital.

En otras palabras, salieron a la luz lo incompleto de la estructura industrial y las limitaciones, tanto desde la macroeconomía como desde la política industrial, para acompañar este proceso sin recurrir al aumento exponencial de las importaciones.

En este marco, el sector industrial comenzó a hacer un aporte cada vez más negativo al balance de divisas, afectando –junto con el sector energético y el desmejoramiento macro– el balance del sector externo. En 2010, el sector industrial generaba un déficit de divisas de 6000 millones de dólares, que saltó a 13.000 millones para el promedio del período 2011-2013 (véase el gráfico 6.3). La desagregación sectorial de 2013 permite observar que, mientras el sector alimenticio hizo un aporte positivo al balance de divisas por 6300 millones de dólares, el resto de los sectores generó, en forma agregada, un déficit de 21.800 millones de dólares, de los cuales el 38% correspondió a la industria automotriz, el 34% a electrónica, maquinaria y equipos, el 22% a químicos, el 2% a metales comunes y elaboración, y el 4% al resto.

En síntesis, la industria argentina logró, en la última década, salir del prolongado letargo en que estuvo sumergida durante el último cuarto del siglo XX. Esto se debió, principalmente, al cambio en el escenario macroeconómico a partir de 2003, que facilitó nuevas condiciones para su expansión, una demanda doméstica en crecimiento y mercados externos aprovechables

Si bien crecieron algunas nuevas actividades y muchas de las que se encontraban en crisis sobre fines del siglo XX recuperaron el crecimiento, la morfología del sector industrial no se vio modificada de manera significativa. Antes bien, se observó una fuerte expansión sobre la base del aprovechamiento de la estructura preexistente, en un buen contexto económico donde la demanda en crecimiento y el desplazamiento de la restricción externa que generaba la reacción positiva de las exportaciones no ponía trabas a la expansión sectorial. Por estos motivos, la combinación dialéctica entre el paulatino deterioro de las condiciones macroeconómicas y las limitaciones en cuanto a cambios significativos en la conformación estructural del sector hizo reaparecer algunos obstáculos que frenaron su expansión.

El gobierno mostró siempre, y en diferentes instancias, una “vocación industrializadora”. Este aspecto ha sido fundamental. Las experiencias más exitosas en materia de industrialización acelerada muestran que se trata de un aspecto central e indispensable. Sin embargo, también mostró escasa ductilidad para desarrollar nuevas ramas productivas e innovar, quedando más atado a los sectores e instrumentos tradicionales. También se observó un débil aprovechamiento del poder de compra del Estado. Cuando lo utilizó, los resultados fueron positivos –por ejemplo, en algunos proyectos de la industria farmacéutica (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014)–, pero se desperdiciaron

numerosas oportunidades.

Otro aspecto a resaltar fue la dificultad para orientar y direccionar los incentivos hacia proyectos estructurantes. Cuando las autoridades económicas corroboraron que era necesario disponer de fuentes de financiamiento a la producción en condiciones preferenciales, pudieron armar, por ejemplo, el Programa de Financiamiento Productivo del Bicententario (2010). Pero al no orientar la demanda, los proyectos financiados terminaron produciendo más de lo mismo: uno de los que más recursos acaparó fue el de una terminal automotriz para producir bajo los mismos parámetros que venía utilizando.

Por último, hubo una multiplicidad de acciones y programas, pero faltó una institución coordinadora con criterio estratégico. Ese papel podría haber sido cubierto por el Ministerio de Industria, pero adoleció de una mirada muy poco innovadora. El Ministerio de Ciencia y Tecnología podría haber tomado la posta, pero sus intervenciones en materia productiva fueron de menor envergadura y bajo protagonismo. También podría haberla tomado un banco de desarrollo, pero su implementación nunca se terminó de definir.

Las debilidades de la política energética: un problema sectorial devenido en problema macroeconómico

La Argentina se ha caracterizado en materia energética por su importante dotación de recursos hidrocarburíferos, pero está lejos de ser un país petrolero. Sus reservas son importantes, aunque la geología no es particularmente favorable, pero los costos de producción son muy diferentes de los de los países petroleros y el riesgo de que una exploración resulte infructuosa es relativamente alto. De acuerdo con las estimaciones disponibles sobre riqueza natural, elaboradas por el Banco Mundial y cuyo último dato corresponde al año 2005, la Argentina ocupaba el puesto número 25 del mundo en cuanto a riqueza en petróleo y gas.

A lo largo de su historia contemporánea, hubo distintas etapas en las que se sucedieron instancias de importantes déficits que debieron cubrirse con importaciones y otros interregnos de autoabastecimiento. Las controversias en torno a la explotación del hidrocarburo estuvieron presentes desde los descubrimientos iniciales, en las primeras décadas del siglo XX, y llegaron a un punto crítico en los años cincuenta, cuando los requerimientos de combustible aumentaron aceleradamente.

En la década de 1990, en el marco de la reforma del Estado y los procesos de apertura y desregulación implementados por Carlos Menem, el sector sufrió profundas transformaciones sustentadas en el ingreso de capital privado mediante concesiones de áreas para su explotación. Asimismo, en 1993 se produjo la privatización parcial de YPF, que quedó bajo administración privada con participación de los gobiernos de provincias petroleras, mientras el Estado nacional conservó la acción de oro.

Bajo este nuevo esquema, la producción petrolera tuvo un fuerte impulso: creció un 76% entre 1990 y 1998 (Margulis, Rajzman y Tavosnanska, 2011). Este incremento permitió lograr un rápido autoabastecimiento y comenzar a exportar. El notable aumento en la producción no se basó en el descubrimiento de nuevos

yacimientos –de hecho la actividad exploratoria fue bastante pobre en los años noventa–, sino en la sobreexplotación de los pozos existentes. Los descubrimientos realizados por YPF en décadas anteriores, cuya riqueza permanecía latente, fueron rápidamente explotados en este nuevo contexto, pero los bajos precios internacionales del crudo determinaron que la política de sobreexplotación para su exportación resultara desacertada en términos intertemporales. Un fenómeno similar se dio con el gas natural.

La privatización del sector eléctrico llevó a la atomización y, con el estímulo a una supuesta libre competencia en la fase productiva, se terminó promoviendo una mayor presencia de generadores termoeléctricos en la matriz energética. Estas centrales utilizan gas natural como insumo central. La súbita abundancia del recurso, sumada a los menores tiempos de maduración y costos relativos, concentró las inversiones en las termoeléctricas, descuidándose por ende la diversificación de la matriz energética.

De esta manera, se gestó un régimen de inversiones exitoso en el corto plazo para la explotación de gas y petróleo, pero con elevados grados de insustentabilidad: se acentuó la dependencia respecto del gas natural y se intensificó su producción sin realizar inversiones en exploración para ampliar el horizonte de reservas.

Tras el quiebre de la Convertibilidad, los desafíos se multiplicaron y la falta de inversiones en exploración puso sobre ascuas al sector.

La recuperación económica tuvo un impacto central en el crecimiento de la demanda de energía eléctrica, que aumentó un 50% entre 2003 y 2013, pasando de 86.000 a casi 130.000 GWh (véase el gráfico 6.6). Para cubrir estos mayores requerimientos, se recurrió a la estrategia de la década previa: aumentar la capacidad de generación térmica, es decir, los requerimientos de gas. Así, mientras en 2003 la generación térmica representaba el 46% de la oferta energética, diez años más tarde se había elevado al 64%, con lo que se profundizó aún más la dependencia respecto del gas. Las otras fuentes (hidráulica, nuclear, solar y eólica) redujeron su presencia relativa en la matriz y el consumo de gas se duplicó para poder abastecer las centrales térmicas, mientras el de fueloil se multiplicó por 21, y el de gasoil, por 149.

Pero las reservas de gas natural, lejos de acompañar este proceso, mostraron cierto estancamiento, de modo que la producción nacional tendió a la baja a

partir de 2004, cayendo un 20% entre ese año y 2013 (véase el gráfico 6.7). La falta de gas natural en cantidades suficientes para abastecer la creciente demanda debió ser reemplazada progresivamente por importaciones de gas boliviano y provenientes de barcos regasificadores. El abastecimiento de la demanda hubiera requerido un incremento de la producción de gas en torno al 7,9% anual. He aquí el origen del notable y creciente déficit energético que condicionó la economía del tercer kirchnerismo.

Para dar una idea del perjuicio económico que entrañan estos requerimientos de fueloil y gasoil, nótese que el precio de este último llega a ser hasta ocho veces más alto que el del gas natural producido en el país, y el del fueloil, poco más de cinco veces más alto. Entre 2010 y 2013, las importaciones de estos tres productos se llevaron nada menos que 22.135 millones de dólares, cifra equivalente a casi el 70% de las reservas internacionales del BCRA a fines de 2013, lo cual da cuenta de la significativa relación entre la escasez de divisas que afectó al mercado de cambios en el tercer kirchnerismo y el problema energético (véase el gráfico 6.5).

La demanda energética creció por diferentes razones; entre otras, por la recuperación del sector industrial y un mercado interno más amplio, con más trabajadores ocupados y mayor inclusión social. Este es el aspecto virtuoso de la explicación y sustenta las respuestas que el gobierno ofreció a sus críticos: una economía en recesión o con un mercado interno en baja, como en varios pasajes de la década de 1990, tiene como correlato una menor demanda de energía e incluso permite acumular excedentes para su exportación. Pero esta situación tiene un costado no virtuoso, relacionado con prácticas alejadas de un uso racional de la energía y con cierto derroche.

Las tarifas evolucionaron muy por debajo de este creciente costo de producción del sistema eléctrico, hecho comprobable con mayor claridad en el consumo de los hogares. Las tarifas para los grandes consumidores de electricidad comenzaron a desfasarse del costo de producción a partir de 2007, ampliando su brecha desde 2011 (véase el gráfico 6.8). Estas brechas entre tarifas y costos de producción fueron cubiertas con subsidios del Estado nacional: el costo fiscal de sostener bajas las tarifas se ubicó en torno a los 13.000 millones de pesos en 2010, elevándose a 34.000 millones en 2013. El 40% de esos subsidios se destinaron al segmento residencial. Existe otro costo fiscal implícito: el de las importaciones de gas que realizó el Estado a través de Enarsa para abastecer las centrales térmicas, que ascendió a 35.000 millones de pesos en 2013. De este

modo, el costo total de los subsidios a la energía alcanzó, en 2013, un total de 74.000 millones de pesos (incluidos los subsidios al gas licuado del petróleo –GLP– y el carbón), monto equivalente al 2,8% del PIB y al 115% del déficit fiscal de ese año.

El sostenimiento de tarifas bajas indujo un aumento en el consumo domiciliario medio. Un estudio de los factores que inciden en la demanda de energía residencial en la provincia de Buenos Aires muestra que una disminución del 10% en los precios provoca un aumento del 2% en el consumo (Goldstein, Kulfas y Margulis, 2014). En sentido opuesto, en el sector industrial, la demanda de energía es relativamente inelástica. De hecho, el 59% del incremento de la demanda energética entre 2007 y 2013 se explica por el segmento residencial. A modo de ejemplo, entre 2010 y 2013 se incorporaron 3.200.000 equipos de aire acondicionado a los hogares argentinos, que explican nada menos que la mitad del aumento de la demanda de energía en esos años. Esto causó, una vez más, un fuerte impacto sobre la balanza de divisas: la compra de esos equipos condujo a un incremento de las importaciones por 2000 millones de dólares y la generación de energía necesaria para hacerlos funcionar demandó otros 1000 millones.

En ese contexto, con tarifas bajas y una apreciación cambiaria que abarató el costo de las importaciones, las prácticas de uso racional de la energía carecieron de incentivos. Esas prácticas –que incluyen apagar las luces que no se utilizan, graduar la potencia y temperatura de los equipos de aire acondicionado, reemplazar heladeras viejas de alto consumo, etc.– hubieran permitido un ahorro de energía estimado en un 5% y, con ello, un ahorro de divisas de hasta 2000 millones de dólares en el período señalado.

En síntesis, el sector energético jugó un papel muy importante en el deterioro macroeconómico sufrido por la Argentina en los últimos años, que llevó a revertir muchos de los buenos indicadores logrados durante el primer sexenio de los gobiernos kirchneristas. La política sectorial fue acumulando una importante cantidad de desajustes que contribuyeron a minar los superávits en las cuentas públicas y la balanza de pagos. La magnitud de esos desajustes es tan grande que terminó por convertir un problema sectorial en un problema macroeconómico.

Apéndice estadístico

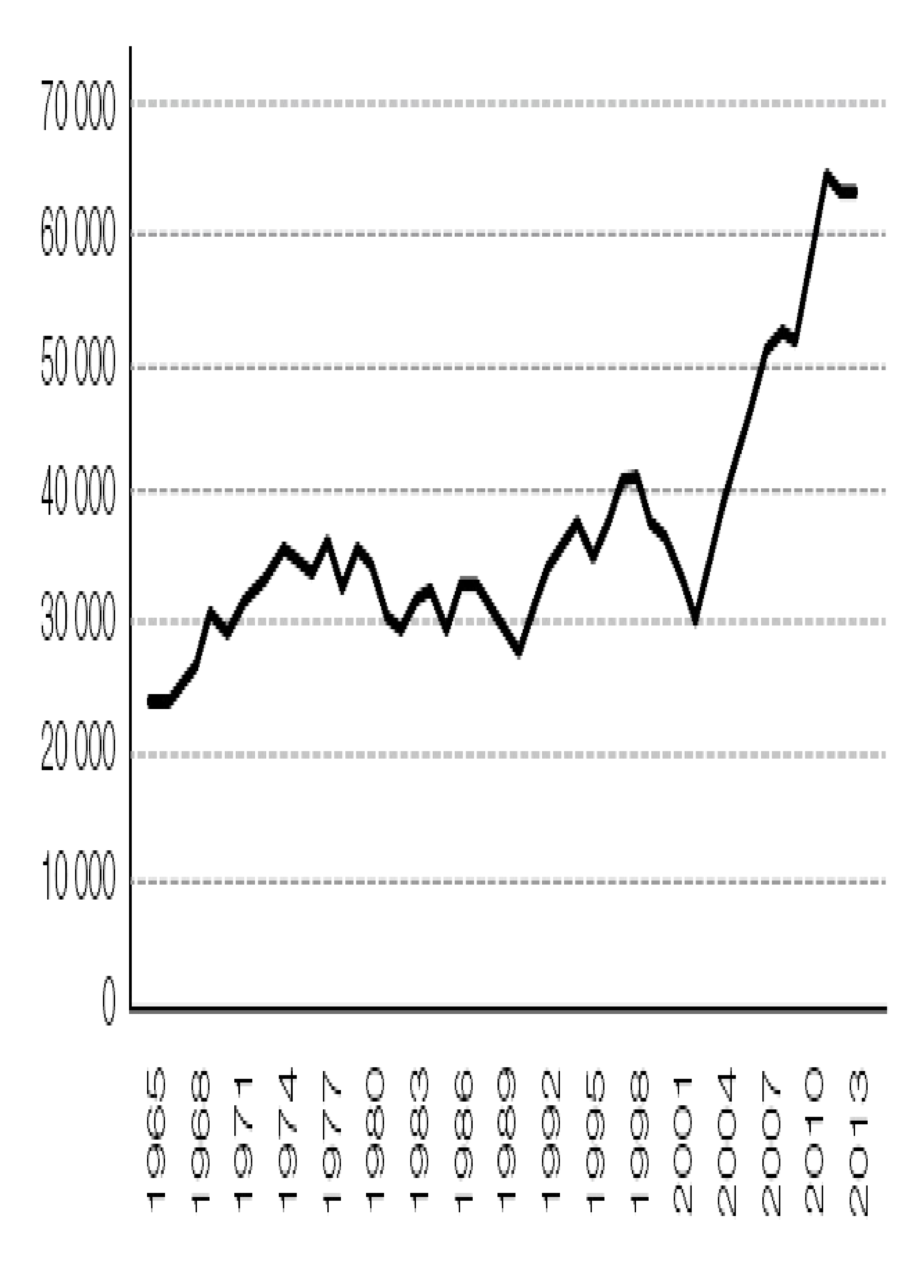
Cuadro 6.1. Distribución geográfica y crecimiento del sector industrial en el mundo

	Distribución del producto industrial mundial	T
1990	2000	
Países desarrollados	79,3%	
Países en desarrollo	20,7%	
América Latina	6,1%	
• Argentina	0,7%	
Asia y Pacífico (excepto China)	5,1%	
China	2,7%	
Total mundial	100,0%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Onudi) y Banco Mundial.

En la primera década del siglo XXI se produjo un mayor crecimiento industrial en los países en desarrollo, pero focalizado en los países asiáticos y fundamentalmente en China. Estos países duplicaron su participación en la producción industrial mundial. América Latina continuó mostrando una presencia débil. La Argentina creció casi el doble que la década anterior e incrementó su participación, aunque de manera marginal.

Gráfico 6.1. Producto industrial argentino, 1965-2013. Millones de dólares constantes a precios de 2005

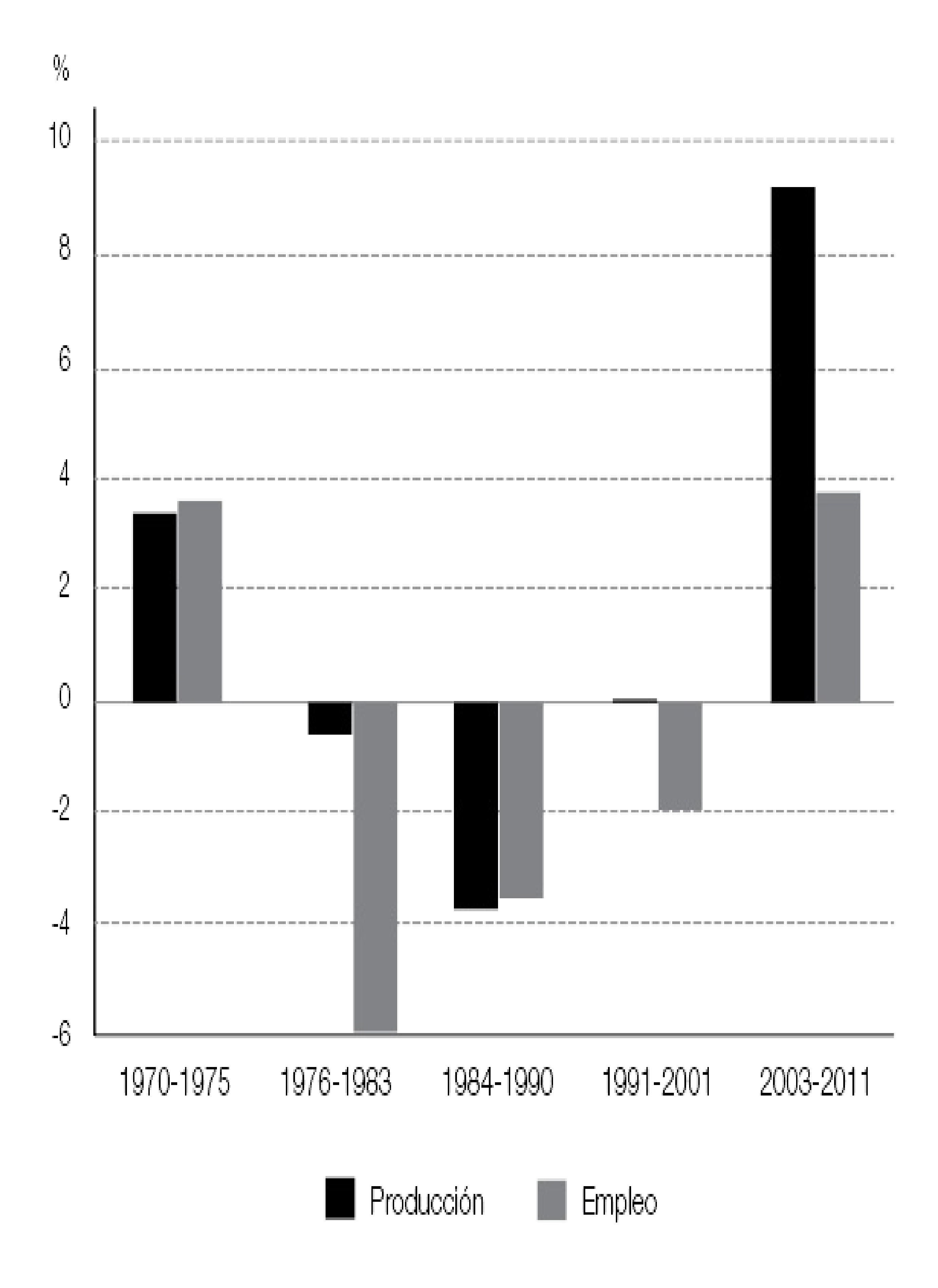


70 000
60 000
50 000
40 000
30 000
20 000
10 000
0
1965
1968
1971
1974
1977
1980
1983
1986
1989
1992
1995
1998
2001
2004
2007
2010
2013

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Onudi y Banco Mundial.

La etapa de crecimiento que se verifica tras el fin de la Convertibilidad marca un quiebre histórico.

Gráfico 6.2. Cambio de tendencia histórica en la evolución del sector industrial: tasa de crecimiento promedio anual de la producción y el empleo industrial en períodos seleccionados desde la década de 1970

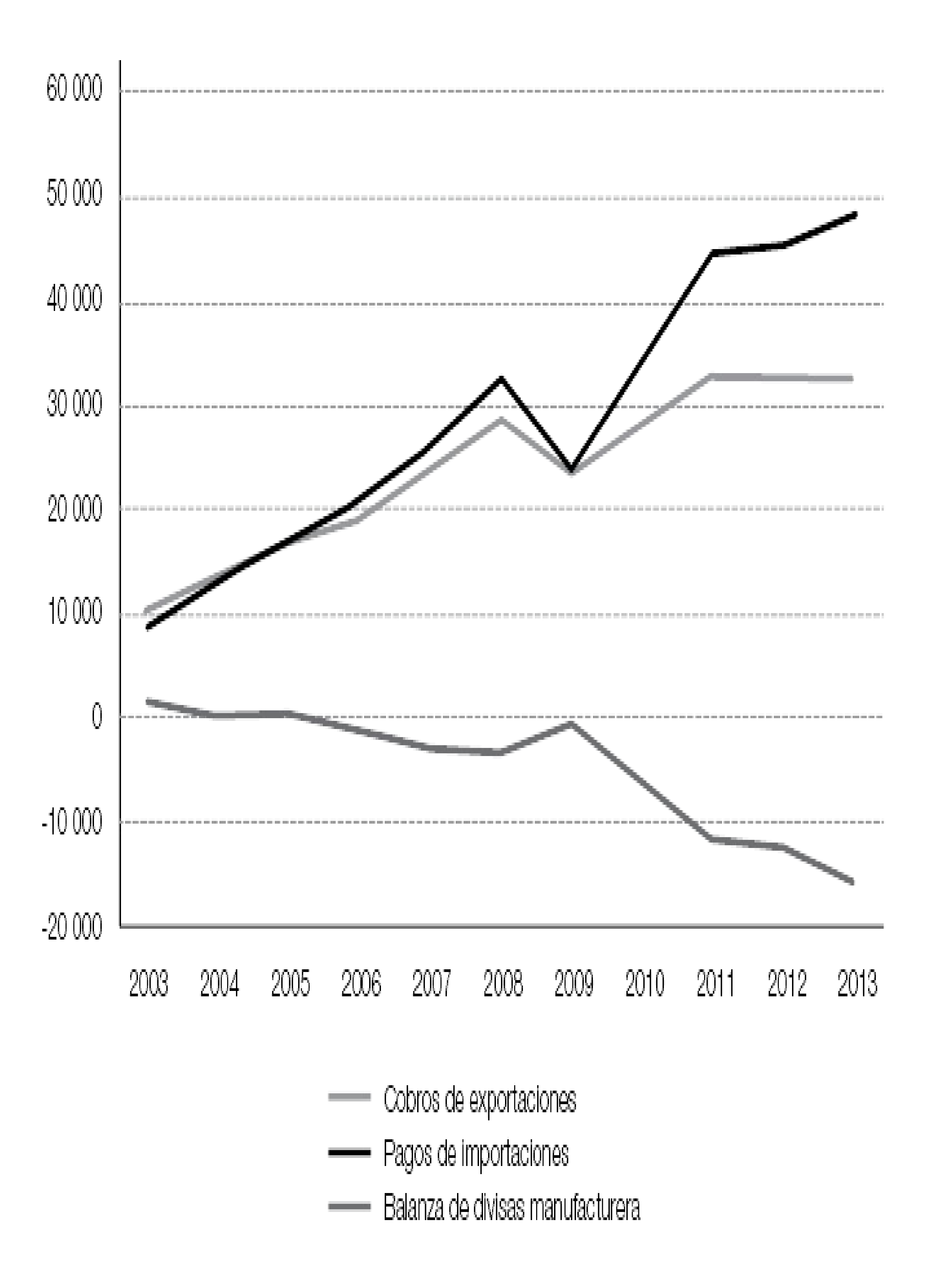


%
10
8
6
4
2
0
-2
-4
-6
1970-1975
1976-1983
1984-1990
1991-2001
2003-2011
Producción
Empleo

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Indec.

Por primera vez desde el primer lustro de la década de 1970 se pudo observar un crecimiento sostenido y concomitante de la producción y el empleo industrial.

Gráfico 6.3. Balance de divisas del sector industrial manufacturero argentino, 2003-2013. Montos en millones de dólares

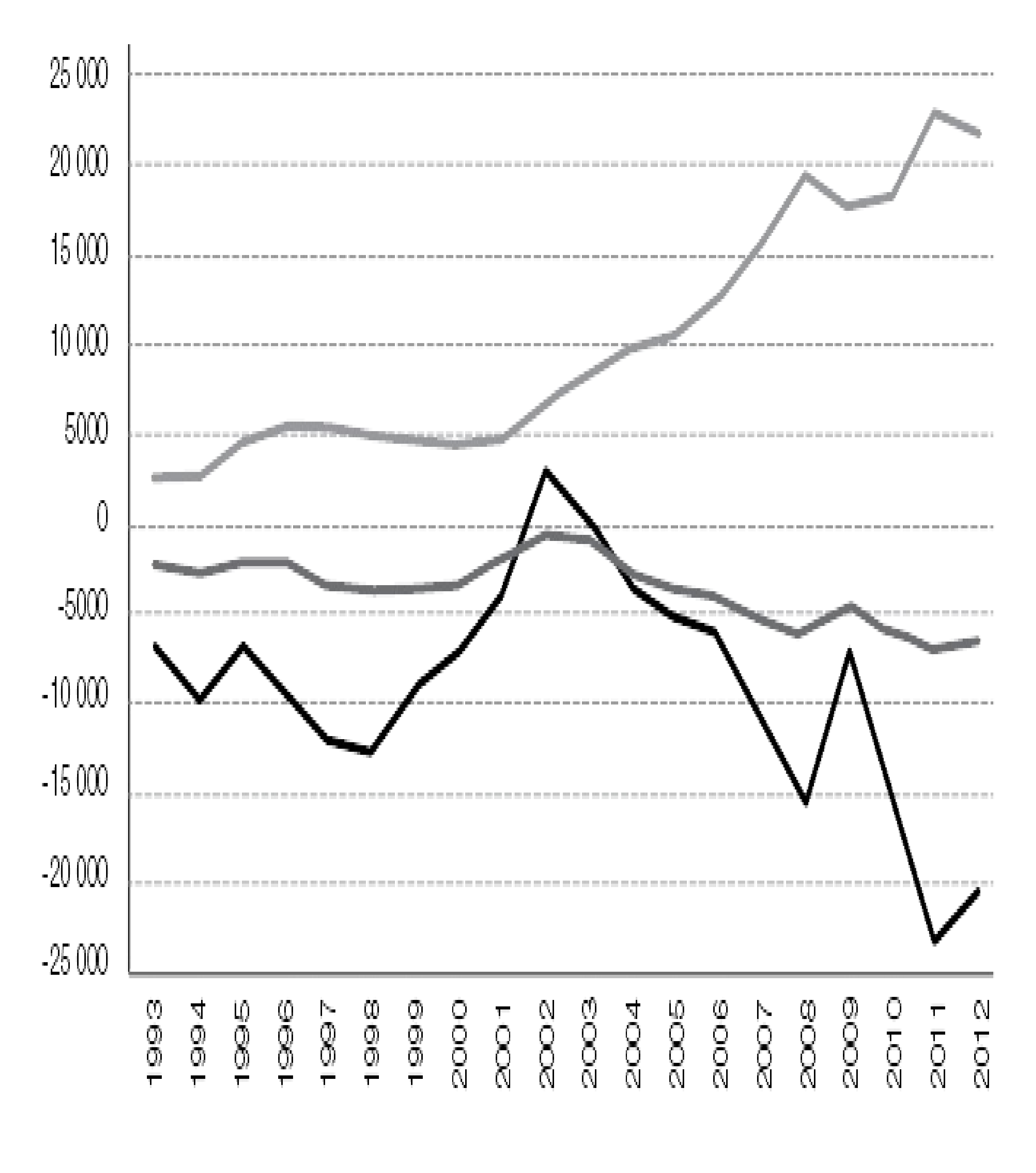


60 000
50 000
40 000
30 000
20 000
10 000
0
-10 000
-20 000
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
Cobros de exportaciones
Pagos de importaciones
Balanza de divisas manufacturera

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCRA.

El déficit de divisas generado por el sector industrial comenzó a acelerarse a partir de 2010, cuando superó los 6000 millones de dólares. En 2011 y 2012 prácticamente duplicó al de 2010 y en 2013 alcanzó un nuevo récord: 15.000 millones de dólares (casi el 3% del PIB).

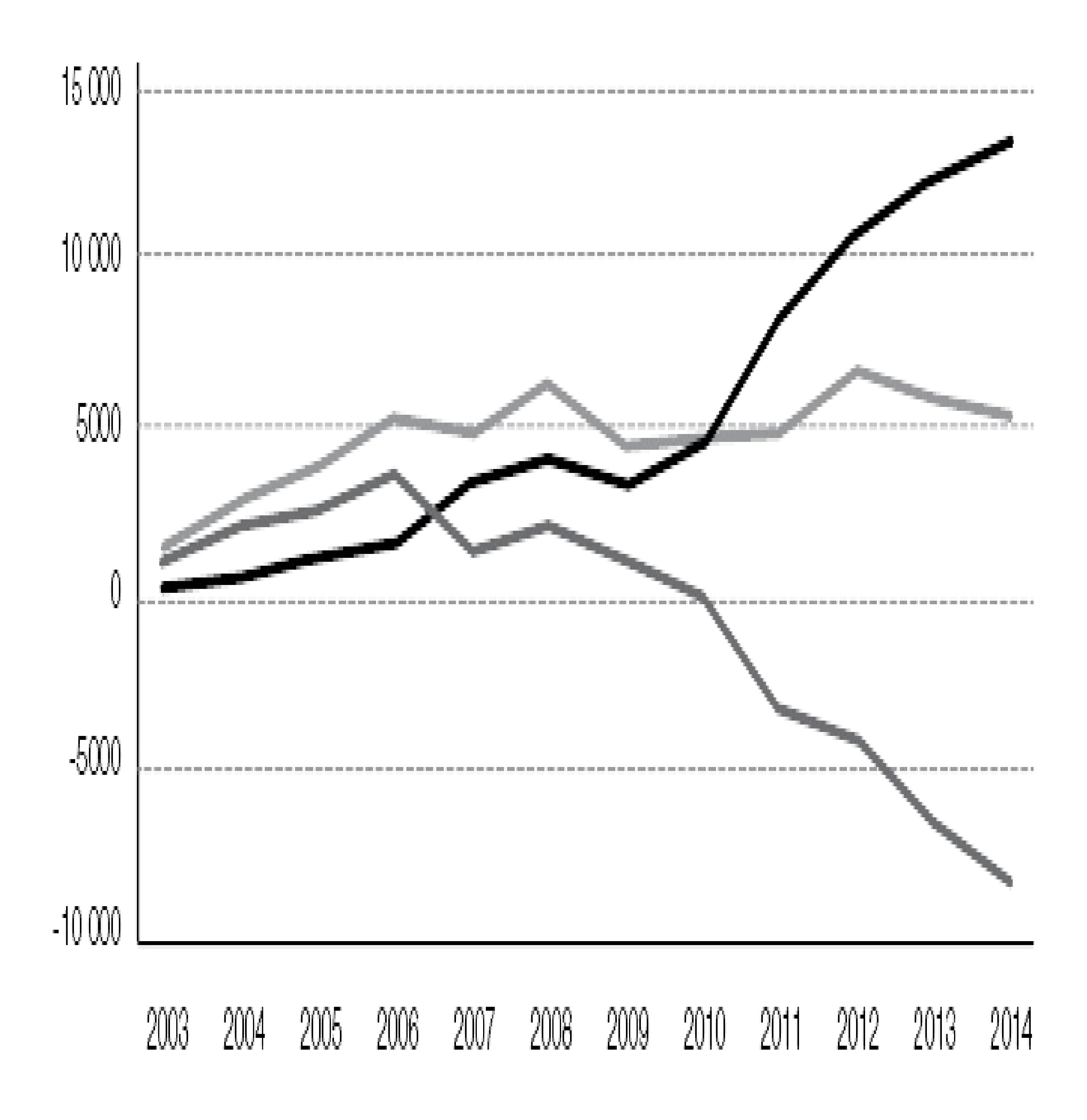
Gráfico 6.4. Balanza comercial de las ramas industriales según tendencia sustitutiva. Montos en millones de dólares


25 000
20 000
15 000
10 000
5000
0
-5000
-10 000
-15 000
-20 000
-25 000
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
Sustitutivas
No sustitutivas
Escasa producción nacional

Fuente: Kulfas, Goldstein y Burgos (2014).

La mitad de la producción industrial argentina proviene de ramas no sustitutivas, definidas como aquellas donde los aumentos en la demanda interna son predominantemente atendidos con importaciones. Debido a eso, el fuerte crecimiento económico intensificó el desequilibrio comercial proveniente de estas ramas industriales.

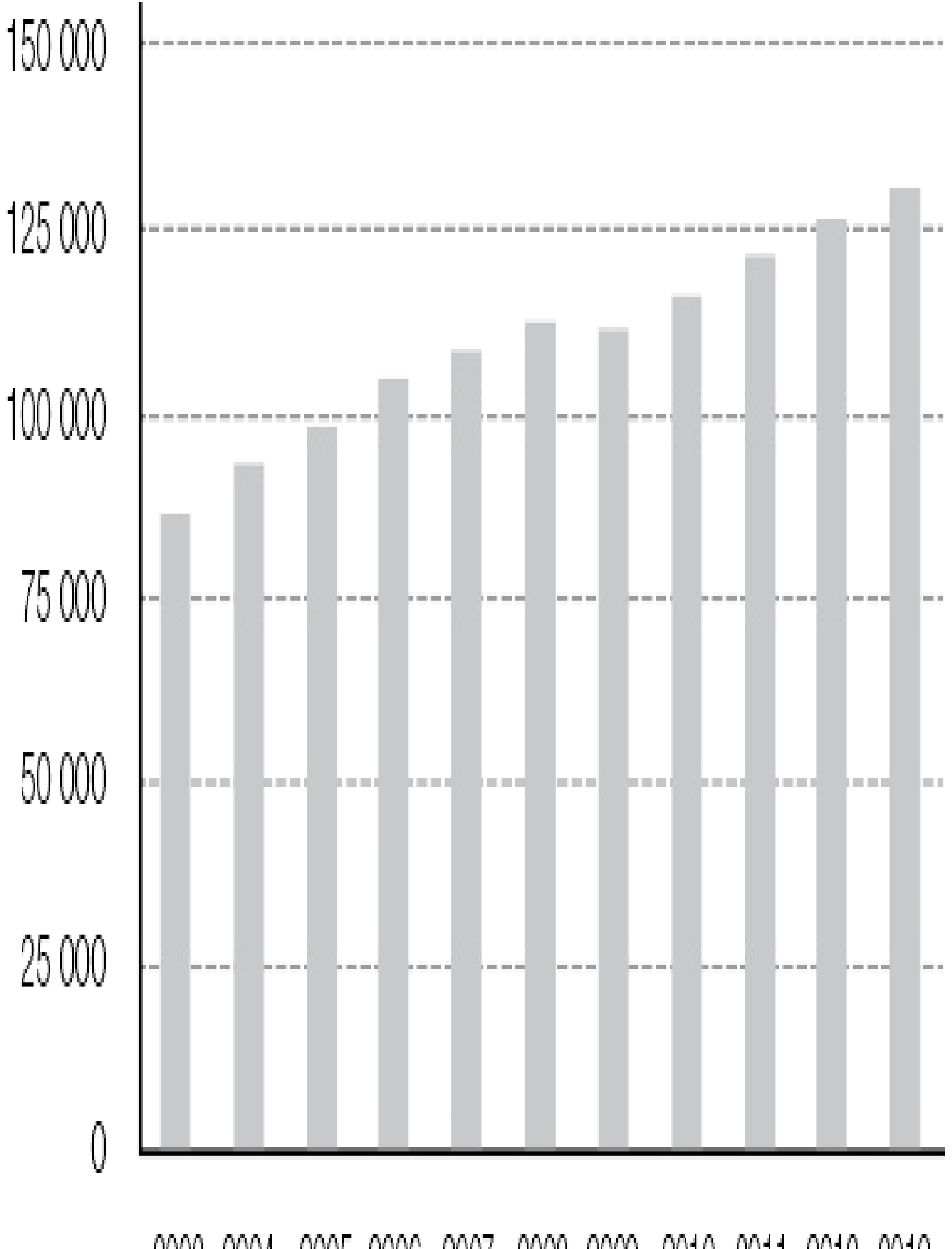
Gráfico 6.5. Balance de divisas generado por el sector energético, 2003-2014. Montos en millones de dólares


15 000
10 000
5000
0
-5000
-10 000
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
Cobros por exportaciones
Pagos por importaciones
Balanzas de divisas del sector energético

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCRA.

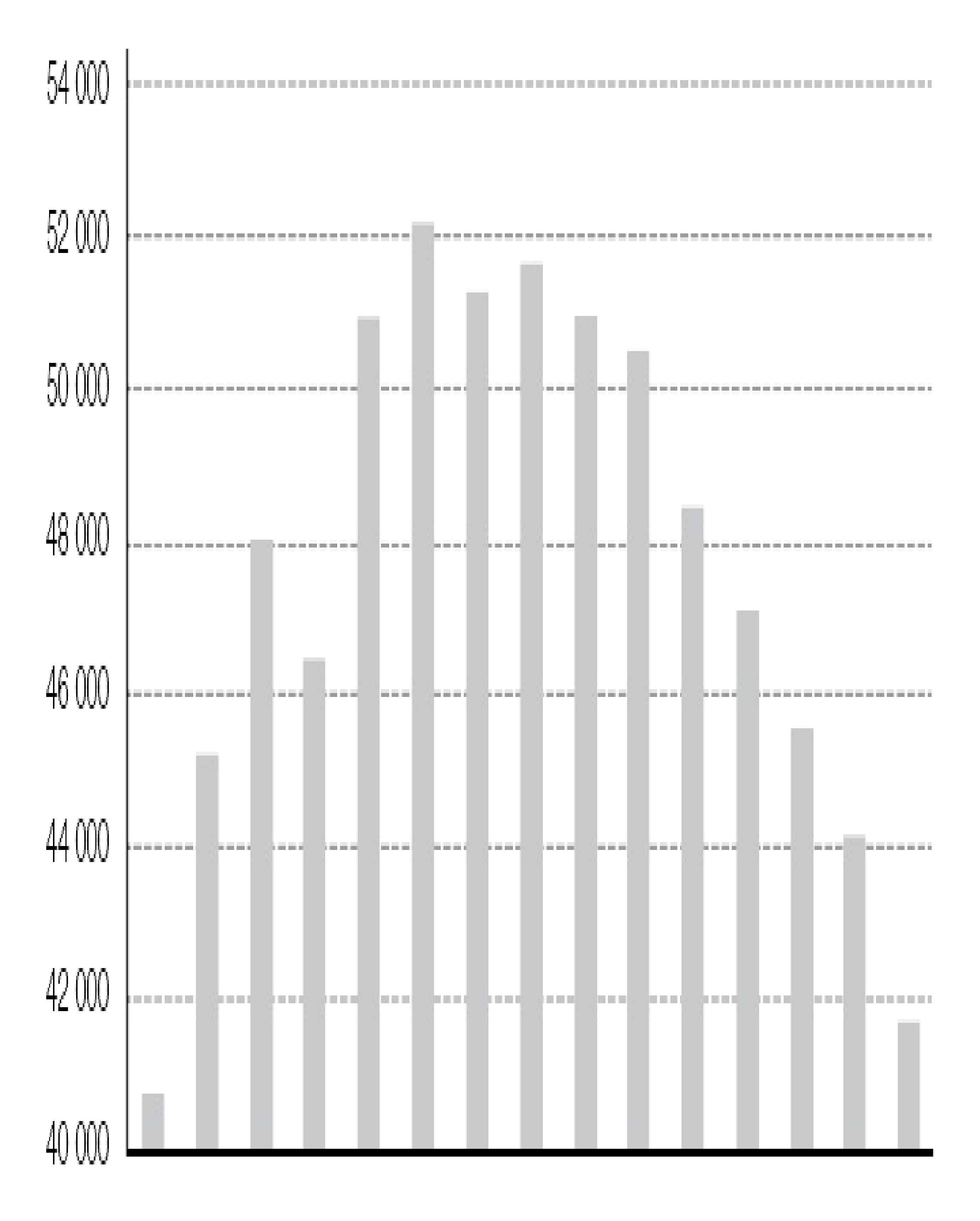
El sector energético tuvo un cambio muy significativo en su balance de divisas. Hasta 2009 mostró un leve superávit. Se observa un proceso de paulatino deterioro que lleva al equilibrio en 2010 y a un creciente déficit a partir de 2011.

Gráfico 6.6. Demanda de energía eléctrica (GWh)


150 000
125 000
100 000
75 000
50 000
25 000
0
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Compañíá Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (Cammesa) y de la Secretaría de Energía.

Gráfico 6.7. Producción de gas natural (millones de metros cúbicos)


54 000
52 000
50 000
48 000
46 000
44 000
42 000
40 000
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Compañíía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (Cammesa) y de la Secretaría de Energía.

La demanda de energía eléctrica aumentó un 50% entre 2003 y 2013 (pasó de 86.440 a casi 130.000 GWh por año). En ese período, la producción de gas natural (insumo para la producción de las centrales termoeléctricas) no sólo no aumentó en función de la creciente demanda sino que se redujo un 18%.

Gráfico 6.8. Evolución de las tarifas y los costos del sistema eléctrico. Base 2003 = 100

1000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013



Precio MEM

Precio usuario residencial <1000 kWh/him

Nota: Costo MEM: generación de energía eléctrica en Mercado Eléctrico Mayorista; Precio MEM: grandes usuarios que se abastecen en el MEM; no residenciales son las industrias que se abastecen de distribuidores.

Fuente: Goldstein, Kulfas y Margulis (2014).

A partir de 2010 se hace más evidente la brecha entre el costo de producción de la energía eléctrica y las tarifas pagadas por empresas y familias.

▪

47 En Kulfas y Ramos (1999) se verifica, a partir de datos de la EPH, la creciente falta de correspondencia entre el grado de calificación de los puestos de trabajo y el nivel educativo formal del trabajador industrial en la década de 1990. Se intentó atribuir el creciente desempleo registrado en ese período, según algunos sectores, a un problema de desajuste en el mercado laboral ante un sistema productivo que se estaba modernizando y no encontraba en el sistema educativo formal las calificaciones requeridas. Sin embargo, lejos de ello, no sólo se verificaba una menor existencia de puestos de trabajo calificados en el sector industrial sino que, además, había una elevada cobertura de puestos de bajos requerimientos de calificaciones por trabajadores con formación universitaria.

48 Para un análisis de la denominada “Ley de Thirlwal”, veáse Thirlwall (2003). Para un estudio del problema de la restricción externa en la Argentina a partir de la Ley de Thirlwall, véase Abeles, Lavarello y Montagú (2013).

49 Un mayor desarrollo de la Ley de Thirlwall incorpora también el efecto de los flujos de capital, dado que mayores ingresos pueden desplazar la restricción externa, al menos de manera temporal.

50 Para otro análisis sobre la incidencia de las elasticidades del comercio exterior, véase Zack y Dalle (2015).

51 Si la tasa de crecimiento manufacturero del período 1965-1974 se hubiese sostenido en el tiempo, el PIB industrial argentino debería ubicarse en la actualidad en un nivel cercano a los 200.000 millones de dólares constantes de 2005, es decir, el triple de aquel con que efectivamente contamos. Con ese nivel de producto, la Argentina sería hoy la novena economía industrial del mundo (por debajo de Corea e India y arriba de Brasil y México), tendría un PIB 50% más elevado y, con esa riqueza adicional, la naturaleza de los problemas sociales y laborales sería radicalmente distinta.

Conclusiones

En perspectiva histórica: un cambio de tendencia

Los elementos expuestos a lo largo de este libro muestran la amplia diversidad de factores de análisis, interacciones entre las condiciones estructurales, cambios de contexto internacional y multiplicidad de respuestas en materia de política económica. Si bien en algunos aspectos se verificaron elementos disruptivos que convivían con instancias institucionales y un cuadro de situación estructural en el ámbito productivo sin cambios de grandes magnitudes, la evidencia indica que el período bajo análisis presenta numerosas cuestiones que marcan un quiebre histórico y un cambio de tendencia respecto de los acontecimientos económicos precedentes registrados, particularmente, durante el último cuarto del siglo XX.

Estos cambios pueden agruparse según cuatro aspectos. El primero está relacionado con el desempeño agregado: la década kirchnerista (a excepción de los últimos dos años del segundo gobierno de CFK) fue uno de los períodos de crecimiento acelerado más importantes de los últimos ciento quince años de la historia argentina. Como analizamos en el capítulo 1, no fue el único ni tampoco el más importante. Pero la Argentina no registraba un período prolongado de crecimiento acelerado desde el decenio 1964-1974. Como veremos, en numerosas circunstancias es necesario remontarse a comienzos de la década de 1970 para encontrar desempeños similares, lo cual habla de que efectivamente fue una etapa de quiebre de tendencia que no debe soslayarse. El escenario internacional contribuyó aportando un excedente de divisas, fruto de mejores términos de intercambio, que permitió desplazar la restricción externa y favorecer el crecimiento. Pero fueron las políticas internas y su administración específica las que permitieron que ese escenario tuviera la amplitud y los efectos positivos sobre la inclusión social y la diversificación productiva que se verificaron.

El segundo aspecto refiere al papel del Estado y la lógica de la política

económica. El Estado argentino fue recuperando capacidades y un papel más activo en la orientación del desarrollo, lo cual contrasta con las tendencias del último cuarto del siglo XX. Los gobiernos kirchneristas procuraron ampliar los grados de libertad de las políticas públicas y opusieron una tenaz resistencia contra la tercerización de la gestión de la política económica, que había otorgado un inusitado protagonismo a las autoridades económicas, tanto que, en caso de éxito, lograban un posicionamiento político que excedía las pertenencias partidarias o las trayectorias políticas previas. Esta suerte de “predominio de la política sobre la economía” es un sello de los tiempos kirchneristas. Pero trajo también aparejados nuevos problemas y cierta ilusión de una gestión que tendió a soslayar las restricciones existentes antes que a evaluar las políticas de largo plazo que le habrían permitido desplazarlas de manera consistente.

También desde el punto de vista productivo, y este es el tercer aspecto, se aprecia un significativo cambio de tendencia. La producción industrial abandonó su apego al estancamiento y la destrucción de empleos. Por primera vez desde comienzos de la década de 1970 el sector pudo producir más y crear empleo, ampliando su base productiva, aumentando la cantidad de empresas y con mejoras en su productividad. La base industrial no se modificó de manera sustancial, pero hubo una clara mejoría basada sobre la recuperación de capacidades. El sector agropecuario tuvo un notable dinamismo, aunque estuvo predominantemente acotado al complejo sojero. En este caso, las inversiones fueron realizadas con anterioridad, pero sólo pudieron ser aprovechadas durante la posconvertibilidad dado el nuevo escenario económico signado por un mejor tipo de cambio real efectivo (incluso con retenciones) y la licuación de deudas que indujo la pesificación asimétrica. El crecimiento concomitante del agro y la industria mostró un camino diferente a las clásicas contradicciones históricas a la vez que abre un nuevo escenario hacia el futuro para repensar ciertas antinomias que deben ser superadas.

Por último, el cuadro social cambió significativamente. De ser el país de mayor retroceso relativo de América Latina durante el último cuarto del siglo XX, la Argentina pasó a ubicarse entre los de mejor desempeño en términos de inclusión social y laboral. No olvidemos que el país se había acostumbrado a convivir con tasas de desempleo de dos dígitos. Esta notable recuperación inicial, inducida por una mayor demanda del sector privado y con creciente tendencia a la formalización, representó el punto de partida central. Por su parte, la política social tuvo un papel muy destacado que fue intensificándose con el tiempo. Comenzó por la política de inclusión previsional, que incorporó al

sistema de protección social a numerosos ancianos que se encontraban sin cobertura, y alcanzó niveles de inclusión próximos al 100%. Cuando la recuperación del mercado laboral comenzó a evidenciar señales de menor dinamismo, se redobló la apuesta de la política social y allí apareció la asignación universal por hijo y se incrementaron las pensiones otorgadas por el Ministerio de Desarrollo Social. Esta combinación de acciones e interacción entre la dinámica de mercado y la política social marca un claro cambio de tendencia respecto de la exclusión social y la regresividad distributiva del último cuarto del siglo XX, y es una explicación fundamental a la hora de interpretar el apoyo que ha tenido –más allá de sus vaivenes, alcances y limitaciones– el proyecto kirchnerista en sus diferentes etapas.

Los cambios en diferentes etapas

Como hemos intentado señalar a lo largo de estas páginas, las tendencias verificadas y los logros, estilos, alcances y limitaciones no fueron homogéneos durante las diferentes etapas. Por ese motivo hemos elegido hablar de tres kirchnerismos antes que de una sola etapa homogénea. Esta idea refleja tanto diferentes instancias históricas con sus respectivos desempeños y resultados como también disímiles estilos de gestión y abordaje de los desafíos que se fueron presentando.

El primer elemento para considerar es que el desempeño macroeconómico fue mostrando una evidente y paulatina desmejora en sus indicadores agregados. Ello se debe, en parte, a cuestiones absolutamente lógicas y atribuibles a las propias condiciones tras la salida de la crisis. Los superávits fiscal y externo del primer kirchnerismo eran en buena medida reflejo del fenomenal ajuste posterior a la notable crisis económica y social, con un país carente de adecuadas redes de protección social y una recesión que reducía las necesidades de importaciones, entre otras razones, debido a los bajos requerimientos de una producción industrial muy baja y un consumo doméstico severamente afectado por la crisis de los ingresos y el mercado laboral. Las mejoras en la actividad económica condujeron, entonces, de manera natural a un mayor uso de esos superávits, y haber frenado esa tendencia hubiera significado limitar el crecimiento económico.

Ahora bien, este aspecto fue también amplificado por una tendencia a incrementar el gasto público en algunos ítems que no rindieron los resultados esperados e impidieron utilizar de manera más progresiva y productiva los recursos públicos. En especial, los subsidios a la energía mostraron esta doble faceta de gasto redundante vinculada con una política que no logró expandir la oferta de manera consistente con el incremento de la demanda y alimentó cierta expansión espuria y alejada de criterios de razonabilidad en materia de eficiencia energética. Asimismo, cierto sesgo contrario a la planificación de largo plazo terminó afectando el superávit externo ante la falta de programas de desarrollo industrial y energético que permitieran desarrollar ramas altamente demandantes o generadoras de divisas, de modo que ambos sectores pudieran hacer una contribución positiva al desplazamiento de la restricción externa, aspecto que no sólo no se produjo sino que ocurrió en sentido contrario.

A medida que avanzamos en la descripción histórica de las etapas kirchneristas, notamos una mayor tendencia hacia rasgos de voluntarismo y cierta desidia en el tratamiento de las restricciones económicas imperantes.

Los gobiernos kirchneristas muestran logros, vulnerabilidades y falencias que, puestos en contexto histórico y en la línea de tendencia que se venía observando, permiten realizar un balance más preciso. La política económica en la Argentina, en las últimas décadas, refleja vaivenes y virajes muy significativos. Esto explica muchas cosas, entre otras, el desprecio por la enunciación de planes económicos y por la figura del superministro de Economía. Resulta esperable y deseable entender este proceso como un eslabón en un proceso de aprendizaje que no se resolverá con un retorno a aquello que, con sus razones, el kirchnerismo procuró combatir, ni tampoco si se persiste en un esquema en que la planificación a mediano y largo plazo y la adecuada delegación (con los controles y la supervisión correspondientes) no queden en manos de cuadros técnicos especializados, tanto dentro del primer anillo, más político y de confianza de las autoridades, como de los recursos humanos de los organismos económicos.

Los gobiernos kirchneristas han mostrado una mayor ductilidad a la hora de encarar la gestión de las políticas públicas. Pero esa ductilidad y vocación de gestión pudo observarse con mayor claridad en el manejo de los conflictos (que los hubo, y muchos) que en la planificación y la gestión en tiempos de “paz”. Esa persistente mirada en torno a la conflictividad explica, en buena medida, la encerrona del “cepo cambiario” que atravesó el tercer kirchnerismo y limitó por completo la posibilidad de profundizar los cambios que se venían produciendo.

Así, una etapa que pudo haber completado un ciclo exitoso de reformas económicas y sociales finaliza mostrando importantes logros, pero con altos grados de vulnerabilidad y dejando un cúmulo de problemas pendientes de resolución. La planificación de políticas de mediano y largo plazo ha sido una de las principales asignaturas pendientes de los tres kirchnerismos.

El legado

Los gobiernos kirchneristas marcaron el fin del experimento neoliberal en la Argentina implementado en la década de 1990, estableciendo un cambio de época que introdujo un replanteo de las reglas de la política económica y del mix entre Estado y mercado que el país y la sociedad están dispuestos a aceptar. En esta dirección, supieron aprovechar las graves consecuencias de la crisis terminal de la Convertibilidad para imponer un cambio de rumbo.

Poner en evidencia la crisis de un régimen y generar un conjunto de nuevas reglas de funcionamiento no es condición suficiente para imponer un nuevo esquema de política económica integral y un sentido estratégico. Antes bien, algunos rasgos del viejo régimen convivieron con la emergencia de nuevas pautas de funcionamiento, que en algunos casos madurarán y generarán resultados en la próxima década. Esto no sería nuevo en nuestro país; basta repasar la historia evolutiva de algunos grandes proyectos industriales que empezaron a dar frutos incluso cuando el gran proyecto de industrialización era cosa del pasado (por ejemplo, en la industria del acero).

La remoción de numerosas pautas que establecían esa suerte de teorema de imposibilidad, reseñado en el capítulo 3, fueron el punto de partida y probablemente uno de los mayores legados de este proceso político. Poder discutir y cuestionar pautas provenientes de enfoques de la ortodoxia económica, incluso situadas en un ámbito de superioridad y dotadas de un supuesto halo de cientificidad que ofrecía un camino unívoco en la formulación e implementación de la política económica, ha sido un aporte sustantivo tanto para superar la crisis como para repensar las pautas de la gestión económica.

Sin embargo, han existido importantes áreas de la política económica donde

persistieron rasgos de continuidad o los cambios introducidos no fueron suficientes. En materia fiscal, financiera y productiva es posible encontrar muchos ejemplos que abonan esta conclusión.

Si ubicamos esta cuestión en una perspectiva regional, es difícil atribuir esta falencia en forma exclusiva a las debilidades de las políticas implementadas durante el kirchnerismo. La crisis del neoliberalismo mostró, en la década de 2000, cambios políticos de relevancia en muchos países de América del Sur, en que se destacaron los casos de Ecuador, Bolivia, Venezuela, Brasil y Uruguay. En todos esos países, al igual que en la Argentina, hubo procesos de transformación que llevaron al poder a dirigentes manifiestamente alejados del ideario neoliberal. Esto introdujo replanteos y debates acerca de cómo repensar el desarrollo de los países de la región y la búsqueda de senderos alternativos. El "neodesarrollismo" (noción que comenzó a introducirse en Brasil) y el denominado "socialismo del siglo XXI" (más vinculado a la experiencia de Venezuela) fueron conceptos que emergieron con tanto impulso inicial como ambigüedad, falta de precisión y de vinculación con la experiencia concreta de gestión y su posterior pérdida de relevancia en el debate intelectual. La épica discursiva tuvo, en reiteradas ocasiones, escasos puntos de contacto con la opacidad de los expedientes y las ingratitudes de la gestión cotidiana.

En Brasil, que sin dudas ocupó un claro lugar de liderazgo regional, convivió una férrea ortodoxia en materia de políticas macroeconómicas y financieras con una política social mucho más activa, medidas específicas en el mercado laboral (aumentos en el salario mínimo) y el aprovechamiento de la institucionalidad del desarrollo que supo preservar incluso en tiempos de neoliberalismo (el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social –BNDES– y el Servicio Brasileño de Apoyo a las micro y pequeñas Empresas –Sebrae–). En Bolivia, el gobierno de Evo Morales se inició con una fuerte confrontación destinada a nacionalizar parte de la renta hidrocarburífera, para luego basar el fuerte crecimiento económico en un esquema macroeconómico ortodoxo. Ecuador no pudo salir de la dolarización y fundó su expansión en un significativo plan de obras públicas. Uruguay también utilizó esta extraña combinación entre ortodoxia económica y política social activa. Venezuela es un caso aparte: el más radical en la búsqueda de una mayor conducción del rumbo económico y también el más ineficaz y oscuro de la región.

La búsqueda de un nuevo modelo de gestión económica en la Argentina tuvo entonces alcances y limitaciones, característica compartida con otras

experiencias de la región. Entre 2003 y 2011 nuestro país mostró el mejor desempeño económico de la región. Pero a partir de 2012, en un escenario de desaceleración regional, se ubicó entre los países de peor desempeño, sólo superada por Venezuela y peleando el penúltimo lugar con Brasil.[52]

En definitiva, los gobiernos kirchneristas fueron más hábiles en el cuestionamiento y la puesta en crisis de los preceptos del viejo régimen que en la formulación de las pautas de un sistema alternativo. Pero eso no impidió que introdujeran debates y algunas reformas que probablemente perdurarán en los próximos años y plantearán el fortalecimiento de una mayor articulación estratégica que dé cuenta de los desafíos del desarrollo, tan anhelado como esquivo, de la economía y la sociedad argentina.

52 Véanse Zack (2014), Kulfas y Goldstein (2014b).

Posfacio

Pensar la economía después de Cambiemos

La economía argentina afronta severas dificultades para encontrar un sendero sostenido hacia el desarrollo. El problema no es nuevo: hace cuatro décadas que la economía alterna ciclos de expansión y ajuste, con abruptas oscilaciones en la política económica que conforman aquello que Marcelo Diamand denominó lúcidamente como "péndulo argentino". La llamada "grieta" es una expresión simplificada de esa trayectoria recurrente y perniciosa, cuya superación es fundamental para encontrar la senda del desarrollo económico y social.

¿Qué país es la Argentina?

La Argentina dejó de ser un país agroexportador hace muchas décadas. La relevancia del sector agropecuario resulta indiscutible: es el principal generador de exportaciones y de actividad económica en numerosos pueblos del interior. Ahora bien, aun cuando el país se destaca como uno de los principales exportadores mundiales de soja, trigo y maíz, el peso de este sector en el PIB es relativamente bajo (en torno al 10%) y su contribución al empleo, muy baja y tiende a reducirse. El agro argentino hace su aporte a nuestro desarrollo, pero con eso solo no alcanza.

La Argentina es también un país de industrialización intermedia. Suele ubicarse entre los puestos 24 y 29 entre las economías industriales del planeta. No es algo para desdeñar: las primeras diez economías explican el 70% del producto industrial mundial, y las primeras treinta concentran el 90%. ¿Qué significa esto? Que estamos lejos de tener un sector industrial avanzado, pero también que

producir manufacturas es un fenómeno que se verifica en pocos países, y la Argentina está presente en ese mapa (aunque ocupe allí un lugar subalterno y de baja significatividad).

La industria del siglo XXI es muy diferente a la del siglo pasado. Es cada vez más intensiva en conocimiento y en servicios. En esto también la Argentina tiene cosas para aportar: actividades de servicios basadas en el conocimiento de alta calidad y con alguna incidencia exportadora.

No obstante, estos sectores no alcanzan aún para construir una base para el desarrollo sostenido. Por añadidura, existe la contradicción de que los sectores que aseguran más divisas por exportaciones generan poco empleo y, al mismo tiempo, los sectores que generan empleos son más demandantes que fuente de divisas. Empezar a resolver este dilema es un paso fundamental para encontrar el sendero del crecimiento sostenido y salir de estos ciclos. La grieta, expresada como un conflicto entre visiones o intereses extremos y sin puntos de encuentro, es el principal obstáculo. Agitar esa contradicción puede ser políticamente rentable en el corto plazo para ciertos sectores, pero en nada contribuirá a resolver la crisis vigente y afrontar los desafíos que vienen.

Conseguir los dólares

El principal problema de la economía argentina es la restricción externa. En algunos momentos históricos esa restricción se relaja, porque los términos de intercambio son favorables, o porque se dispone de reservas internacionales para cubrir desequilibrios, o bien porque se accede al financiamiento externo para afrontar desajustes transitorios.

Ninguna de esas tres condiciones estará presente en el horizonte inmediato. El ciclo de altos precios internacionales de las materias primas finalizó y no hay señales de retorno. No hay márgenes para aumentar el endeudamiento externo: el gobierno de Mauricio Macri multiplicó por tres el peso de la deuda pública con acreedores privados y organismos internacionales. El nivel de reservas disponibles no es elevado, y la mayor parte está comprometida a garantizar futuros vencimientos de deuda.

En los últimos años se volvió habitual escuchar opiniones que sostienen la inexistencia de una restricción externa, presentada más bien como mero resabio ideológico de un marco conceptual estructuralista ya superado y sin relevancia en las bibliotecas que estudian los países desarrollados. Según esta visión, una economía con un régimen de tipo de cambio flexible y acceso al mercado internacional de capitales no tiene restricción de divisas, porque ante diferentes situaciones de desequilibrio –sean generadas internamente o como resultado de shocks exógenos– el ajuste se produce vía precio (es decir, devaluaciones) o aumentando el financiamiento externo. El problema de este enfoque, muy claro en el caso argentino, es que ambas situaciones tienen severas limitaciones. Los ajustes devaluatorios se traducen con frecuencia en mayor inflación y recesiones, y el acceso al mercado de capitales resuelve el problema hasta que se frena el financiamiento externo, como han demostrado sucesivas crisis, particularmente la de abril de 2018.

Estas restricciones llevan a plantear la necesidad de implementar un programa macroeconómico y productivo consistente que permita generar un excedente genuino de divisas para garantizar el crecimiento económico y afrontar los vencimientos de deuda externa de los próximos años. Esto implica alinear en tal dirección las diferentes facetas de la política económica (fiscal, monetaria, cambiaria, productiva y financiera). Las políticas de desarrollo productivo tendrán que priorizar la inversión en aquellos proyectos que incrementen las exportaciones y sustituyan importaciones de manera genuina. Recurriendo a diferentes instrumentos financieros, se deberá promover la financiación a tasas de fomento y a largo plazo de los proyectos productivos que avancen en esa dirección. Una regla sencilla: a quien genere dólares genuinos se le debería asistir con financiamiento barato en moneda nacional y con plazos favorables.

La prioridad: recuperar el crecimiento

El sector industrial sufrió un fuerte proceso de ajuste durante el gobierno de Macri, con una pérdida del 15% del empleo y una caída del 17% en su producción. Las actividades científico-tecnológicas padecieron reducciones a partir de un menor presupuesto público y la pérdida de espacio productivo en los sectores que utilizan la tecnología de manera más intensiva, a lo que se sumaron

el cierre o el recorte de proyectos públicos en sectores como la industria satelital, energía atómica y otros.

La recuperación tendrá que seguir un proceso mucho más calibrado que en el pasado, sin depender exclusivamente ni del consumo ni del gasto público. Es deseable y necesario estimular una recuperación del salario real, pero este proceso habrá que implementarlo con sumo cuidado para evitar que la puja distributiva retroalimente los niveles inflacionarios, cuyos valores actuales duplican con creces los registrados a comienzos del macrismo. Asimismo, en el estado de deterioro de la industria, es probable que los incrementos del salario real no encuentren oferta productiva adecuada y eso genere una mayor demanda de importaciones, lo que empeoraría la delicada situación externa. Con respecto al gasto público, la situación fiscal dista de la holgura de la década pasada. El gobierno de Macri agravó la situación al agregar una holgada cuenta de intereses de la deuda.

Por tales motivos, no es posible apostar a una recuperación general a partir de un shock de consumo estimulado sólo con aumentos del gasto público o la recomposición del salario real. Antes bien, es necesario montar un aparato de relojería que direccione de manera efectiva escasos recursos hacia inversiones que recuperen el tejido manufacturero y, al mismo tiempo, contribuyan positivamente a generar un excedente de divisas que permita desplazar la restricción externa y obtener los recursos para financiar el crecimiento y los pagos de deuda externa.

Se trata, como puede verse, de priorizar objetivos para asignar recursos escasos: aumentar las exportaciones y sustituir importaciones de manera genuina deben ser las tareas estratégicas. Entendemos como genuina una sustitución de importaciones cuando el resultado neto del proceso implica un ahorro efectivo de divisas y la implementación de nuevas prácticas productivas y tecnológicas. Por ejemplo, si una empresa prevé producir en el país un bien determinado que actualmente se importa, y para eso necesita incorporar componentes importados que suman aproximadamente el mismo valor que el bien final, se trata de una sustitución no genuina. Algo similar hay que señalar respecto de las exportaciones: debe verificarse un aumento efectivo de las cantidades exportadas y del contenido de producción local.

Los proyectos exportadores o de sustitución genuina de importaciones pueden existir en numerosos sectores y escalas de empresas (en el sector primario, pero

también en el industrial; en grandes empresas, pero también en pymes biotecnológicas y de la industria farmacéutica).

Un eje central para plantear la sustitución deseable de importaciones son los clusters en torno a los recursos naturales. Está bien hablar de “agregar valor a los recursos naturales”, pero más importante aún es desarrollar las tecnologías vinculadas a la explotación y/o extracción. Australia no es rica por tener alimentos o minería sino por ser un gran proveedor tecnológico en esos sectores (por ejemplo, es el proveedor del 60% de las exportaciones mundiales de software para minería).

La Argentina tiene el potencial para hacerlo. Pensar en clusters tecnológicos y de ingeniería ligados al agro, el petróleo y la minería rompe la tradicional dicotomía entre recursos naturales versus industria, genera más empleo y sustituye importaciones de manera genuina. En la misma dirección, el desarrollo de las tecnologías 4.0 puede aportar servicios y manufacturas para mejorar procesos y sustituir importaciones, además de acrecentar el contenido tecnológico de las exportaciones.

El acuerdo económico y social

Salir del péndulo y de la grieta es condición para encontrar la senda del desarrollo. La idea de un acuerdo económico y social parece trillada y vetusta, pero es un camino no sólo deseable sino también inevitable. El síntoma más claro es la exacerbación del proceso inflacionario: Macri heredó una economía con una inflación estimada en un 25-26% anual y dejó niveles superiores al 50%. La idea de que se trata de un problema exclusivamente monetario y de fácil resolución chocó contra una realidad mucho más compleja. La inercia inflacionaria, la puja distributiva, los saltos del tipo de cambio y los desajustes monetarios son todos ellos factores que inciden, en mayor o menor medida, y de manera cambiante según la coyuntura, en la evolución de la inflación. Esto nos lleva a pensar que no habrá soluciones mágicas, pero que una mesa de concertación de precios y salarios tendiente a generar un proceso de desinflación es una condición necesaria. Por supuesto que esto no resuelve por sí solo el problema: hay que diseñar una política monetaria y fiscal consistente con ese

proceso, donde se evite la apreciación del tipo de cambio y se busque el equilibrio fiscal sustentado en el crecimiento y en buenas reglas de gestión intertemporal (ahorrar en épocas de crecimiento, gastar más en períodos de desaceleración y crisis). Esa mesa deberá proponerse una articulación entre el crecimiento, la baja de la inflación, la mejora del salario –en estrecha correlación con el aumento en la producción y la productividad– y la recuperación del valor de nuestra moneda. No son tareas sencillas dada nuestra historia reciente. Pero la experiencia muestra que la receta ortodoxa no funciona.

Producción del conocimiento

La profesora del MIT Alice Amsden, fallecida em 2012, planteaba que el desarrollo económico consiste en transitar desde una sociedad que produce predominantemente bienes intensivos en el uso de recursos naturales hacia otra que produce bienes intensivos en el uso del conocimiento. Es una definición sencilla que nos permite orientar el rumbo. Para esto, hay que recuperar el Ministerio de Ciencia y Tecnología y poner en valor el conocimiento que se produce en nuestras universidades. Las empresas con participación estatal y las agencias públicas son motores fundamentales de la innovación y los ámbitos más propicios para incorporar los múltiples avances que se generan. Estas ideas transcienden la tradicional dicotomía entre recursos naturales e industria. Hoy los entramados productivos combinan ambas cosas y apuntan a servicios basados en el conocimiento. Los desafíos que abre la era 4.0 son enormes; es una agenda que no puede seguir esperando y debe formar parte de las prioridades políticas de los próximos años.

Nuestro Green New Deal

Alarmados y comprometidos con el calentamiento global y los efectos de la crisis financiera de 2008, un grupo de intelectuales y referentes políticos estadounidenses comenzó a hablar de un nuevo New Deal basado en la

reconversión tecnológica, que tendería a compatibilizar los sistemas productivos con los desafíos ambientales, cada vez más acuciantes. Es hora de que en la Argentina empecemos también a hablar de nuestro Green New Deal.

En este sentido, pocos proyectos podrían tener un impacto económico y social tan contundente como el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, uno de los sitios más contaminados del mundo, que alberga a más de 3 millones de personas. Para comenzar a transitar un camino de solución, existen tecnologías desarrolladas en el país. Imaginemos por un momento la incidencia que tendría el saneamiento de la cuenca, no sólo de manera directa en el nivel de vida de quienes habitan allí, sino también en el desarrollo de nuevos proyectos productivos, turísticos, comerciales y habitacionales.

El otro espacio fundamental de nuestro Green New Deal son las energías renovables. Si bien se han hecho avances, no los hemos podido aprovechar para fomentar el desarrollo. Tan importante como sembrar molinos eólicos, paneles solares y plantas de generación de energía sobre la base de residuos biomásicos, es producir las tecnologías para hacerlo. Aunque nuestro país tiene probada capacidad para eso, lamentablemente la gestión de Cambiemos priorizó grandes proyectos con inversores financieros internacionales y tecnología incorporada. Así, hemos incrementado nuestra generación de energías renovables tanto como las importaciones de los equipos de producción.

Finalmente, hay una agenda local de desarrollo productivo verde que tiene que ver con la gestión de los residuos. Argentina posee 5000 basurales a cielo abierto, fuentes de enfermedades y degradación ambiental. Compete a la política nacional la tarea de reconvertirlos –o facilitar ese proceso– en fuentes de energía renovable y reciclaje. Las tecnologías están disponibles y pueden ser desarrolladas y mejoradas. Lo que hace falta es organización y decisión para avanzar en este tipo de soluciones ambientales.

Apostar en esta dirección equivale a apuntar a tres objetivos con una misma bala: más energía, más producción y empleo, y mejora en el ambiente. Algo fundamental en una etapa de escasez de recursos.

El desafío institucional

El Estado argentino suele ser ineficaz en la gestión. Se superponen funciones y programas, falta coordinación y no se valora adecuadamente a su personal técnico (por ejemplo, garantizándole estabilidad y condiciones de carrera en pos de la profesionalización). Es una desventaja insostenible. Necesitamos un Estado más profesional, que articule sus propias políticas de manera más efectiva y que pueda dialogar con el sector privado con mayor solidez.

Y si hablamos de Estado, un motivo de discusión recurrente es el tamaño. Hoy tenemos una suerte de Estado de bienestar low cost, que provee muchos servicios, no siempre de la mejor calidad. No existen caminos hacia el desarrollo sin una presencia importante del sector estatal, pero su mera presencia tampoco es una garantía. Salir de la grieta es también superar esa falsa dicotomía entre mucho Estado y nada de Estado (una utopía inexistente en la historia del desarrollo económico capitalista), hasta articular el mix adecuado entre Estado y mercado, así como las estrategias para ganar eficacia en la gestión pública.

Buenos Aires, octubre de 2019.

Agradecimientos

Comenté y discutí hipótesis de este libro con muchos colegas y amigos durante los largos meses de estudio y redacción que me demandó. Agradezco en especial a Evelin Goldstein, Guido Zack y Martín Montané, por sus valiosos comentarios y aportes sobre el primer borrador; a Martín Schorr, con quien discutí las primeras hipótesis de trabajo. Vaya también mi agradecimiento a Carlos Díaz, quien se interesó en el proyecto y me alentó a escribir este libro.

Agradezco a mis grandes amores, empezando por mis hijos, Felipe y Malena. A mi amada Yami. A mi madre, Mirta Yanov. A mi padre, César Arturo Kulfas. A Lau, Charo, Miry, Sergio, Ninis, Piter, Uli, Osi, Norma, Marian, Manolo, Nancy, Laura y demás integrantes de mi familia muy normal.

Bibliografía

Abeles, Martín (2009), “El impacto de la crisis internacional en la economía argentina”, Revista del Trabajo, año 5, nº 7, julio-diciembre.

Abeles, Martín, Juan Balasini y Demian Panigo (2012), “Hacia un IVA más progresivo en Argentina. Análisis y factiblidad”, presentado en XXIV Seminario Anual de Política Fiscal, Santiago de Chile.

Abeles, Martín y Mariano Borzel (2004), “Metas de inflación: implicancias para el desarrollo”, Documento de Trabajo, nº 1, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo.

Abeles, Martín, Pablo Lavarello y Haroldo Montagú (2013), “Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina”, en Ricardo Infante y Pascual Gerstenfeld, Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina, Santiago de Chile, Cepal - OIT.

Adamovsky, Ezequiel (2015), “¿De qué hablamos cuando hablamos de populismo?”, Anfibia, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.

Agis, Emmanuel, Carlos Cañete y Demian Panigo (2010), “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina”, Buenos Aires, mimeo.

Amico, Fabián (2011), “Notas sobre la industrialización por sustitución de importaciones en Argentina: buscando adentro la fuente de competitividad externa”, H-Industri@. Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina, nº 9, Buenos Aires.

— (2013), “Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina”, Circus, nº 5, Buenos Aires.

Arceo, Enrique (2005), Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación, Buenos Aires, Flacso - UNQ.

Arceo, Nicolás y Mariana González (2011), Rentabilidad, empleo y condiciones de trabajo en el sector agropecuario, Buenos Aires, Cifra–CTA.

Auyero, Javier (2007), La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea, Buenos Aires, Siglo XXI.

Azpiazu, Daniel (1988), La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial, 1974-1987, Buenos Aires, Cepal.

— (comp.) (2002), “Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente”, Buenos Aires, Flacso - UNQ–IDEP.

Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Miguel Khavisse (1986), El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta, Buenos Aires, Siglo XXI.

Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (2010), Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007, Buenos Aires, Siglo XXI.

Barsky, Osvaldo y Mabel Dávila (2008), La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino, Buenos Aires, Sudamericana.

Basualdo, Eduardo (2006), Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad, Siglo XXI, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo, Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal (2010), “La recuperación industrial durante la post-convertibilidad”, Documento de trabajo, nº 6, Buenos Aires, Cifra - CTA.

Basualdo, Eduardo y Matías Kulfas (2000), “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, Realidad Económica, nº 173, agosto, Buenos Aires.

Beltrán, Gastón (2005), Los intelectuales liberales: poder tradicional y poder pragmático en la Argentina reciente, Buenos Aires, Eudeba.

Bisang, Roberto (2008), “El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?”, en Bernardo Kosacoff (ed.), Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, Buenos Aires, Cepal.

Bisang, Roberto, Guillermo Anlló y Mercedes Campi (2009), “Cadenas de valor en la agroindustria”, en Bernardo Kosacoff y Rubén Mercado (eds.), La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades, Buenos Aires, Cepal - PNUD.

Bisang, Roberto y Sebastián Sztulwark (2006), “Tramas productivas de alta tecnología y ocupación. El caso de la soja transgénica en la Argentina”, Trabajo, ocupación y empleo. Especialización productiva, tramas y negociación colectiva, Serie Estudios/4, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Braun, Oscar y Leonard Joy (1981), “Un modelo de estancamiento económico”, Desarrollo Económico, v. 20, nº 80 (enero-marzo 1981), Buenos Aires.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2008), “The Dutch disease and its neutralization: A Ricardian approach”, Brazilian Journal of Political Economy, vol. 28, nº 1, enero-marzo, pp. 47-71.

Bunge, Alejandro (1987 [1940]), Una nueva Argentina, Buenos Aires, Hyspamérica.

Bustos, Juan Martín y Soledad Villafañe (2011), Asignación universal por hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Canitrot, Adolfo (1980), “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”, Desarrollo Económico, vol. 19, nº 76.

— (1992), “La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los ochenta”, Boletín Informativo Techint, Buenos Aires.

Cantarella, Juan, Luis Katz y Gonzalo de Guzmán (2008), “La industria

automotriz argentina: limitantes a la integración local de autocomponentes”, DT, nº 1, Buenos Aires, UNGS, Instituto de Industria.

Castells, María José y Martín Schorr (2013), “¿Sustitución de importaciones en la posconvertibilidad? Una mirada desde la industria automotriz y la de bienes de capital”, en Martín Schorr (coord.), Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial?, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Centro de Estudios para la Producción (CEP) (2003), “Una aproximación sectorial a la sustitución de importaciones”, Síntesis de la Economía Real, nº 38, Buenos Aires, Secretaría de Industria.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (Cifra) (2009), “Transformaciones estructurales en el agro pampeano. La consolidación del bloque agrario en la Argentina”, Documento de Trabajo, nº 1, Buenos Aires, Cifra - CTA.

Coatz, Diego, Pablo Dragún y Marianella Sarabia (2014), “Rentabilidad en la industria argentina a doce años de la crisis de la convertibilidad: mitos y realidades. Costos y precios en la industria manufacturera argentina”, Boletín Informativo Techint, nº 343.

Coatz, Diego, Fernando Grasso y Bernardo Kosacoff (2015), Industria argentina. Recuperación, freno y desafíos para el desarrollo en el siglo XXI, Buenos Aires, Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Comisión Económica para América Latina (Cepal) (2010), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Crisis originada en el

centro y recuperación impulsada por las economías emergentes, Santiago de Chile, Cepal - Naciones Unidas.

Coremberg, Ariel, Patricia Goldszier, Daniel Heymann y Adrián Ramos (2007), “Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, nº 63, diciembre, Santiago de Chile, Cepal.

Cortés Conde, Roberto (1998), Progreso y declinación de la economía argentina, Buenos Aires.

Curia, Eduardo Luis (2011), El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular, Buenos Aires, FCE.

Damill, Mario (2000), “El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la Convertibilidad”, Boletín Informativo Techint, nº 303, julio-septiembre, Buenos Aires, FCE.

Damill, Mario y Roberto Frenkel (2015), “La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”, en Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti (eds.), ¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo, Buenos Aires, Debate.

Damill, Mario, Roberto Frenkel y Martin Rapetti (2005), “La deuda externa argentina: historia, default y reestructuraciones”, Nuevos Documentos Cedes, Buenos Aires.

Damill, Mario y Daniel Kampel (1999), “Análisis del balance de pagos de la

Argentina: cambios metodológicos y desempeño reciente”, Documentos de Economía, nº 14, Buenos Aires, Universidad de Palermo - Cedes.

Diamand, Marcelo (1972), “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, Desarrollo Económico, vol. 12, nº 45, Buenos Aires.

Díaz Alejandro, Carlos F. (1975), Ensayos sobre la historia económica argentina, Buenos Aires, Amorrurtu.

Dinenzon, Marcelo, Verónica Robert y Gabriel Yoguel (2011), “Estrategias de las filiales de multinacionales en Argentina: cadena de valor y autonomía”, en Multinacionales en la Argentina. Estrategias de empleo, relaciones laborales y cadenas globales de valor, Buenos Aires, PNUD - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Dornbusch, Rudi y Ricardo Caballero (2002a), “Argentina: A rescue plan that works”, Massachusetts, MIT, disponible en <economics.mit.edu/files/182>.

— (2002b), “The battle for Argentina”, Massachusetts, MIT, disponible en <economics.mit.edu/files/186>.

Felix, David (1970), “Más allá de la sustitución de importaciones: un dilema latinoamericano”, en Mario S. Brodersohn, Estrategias de industrialización para la Argentina, Buenos Aires, Editorial del Instituto.

Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta (2008), “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, en Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, Buenos

Aires, Cepal.

— (2011), “Impactos de la inversión extranjera directa en la economía argentina desde los años noventa. Consolidación y cambios en la especialización productiva”, en Multinacionales en la Argentina. Estrategias de empleo, relaciones laborales y cadenas globales de valor, Buenos Aires, PNUD - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Ferrer, Aldo (1963), La economía argentina, Buenos Aires, FCE.

— (1970), “El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones”, en Mario S. Brodersohn, Estrategias de industrialización para la Argentina, Buenos Aires, Editorial del Instituto.

Frenkel, Roberto (2004), “Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo”, Buenos Aires, Cedes, mimeo.

— (2007), “La sostenibilidad de la política de esterilización monetaria”, Revista de la Cepal, nº 93, diciembre, Santiago de Chile.

— (2008), “Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria”, Revista de la Cepal, nº 96, diciembre, Santiago de Chile.

Frenkel, Roberto y Martín Rapetti (2007), “Política cambiaria y monetaria después del colapso de la convertibilidad”, Ensayos Económicos, nº 46, enero, Buenos Aires, BCRA.

— (2008), “Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002-2007”, International Review of Applied Economics, vol. 22, nº 2, marzo, Londres.

Gaggero, Alejandro, Martín Schorr y Andrés Wainer (2014), Restricción eterna.

El poder económico durante el kirchnerismo, Buenos Aires, Futuro Anterior.

Gárriz, Ana, Rocío Paciarotti y Hernán Soltz (2015), “Política comercial y sustitución de importaciones en Argentina durante el período 2003-2012”, IV Congreso de AEDA, Buenos Aires.

Gárriz, Ana y Demian Panigo (2015), “El impacto de la política automotriz común (PAC) sobre la industria autopartista argentina”, IV Congreso de AEDA, Buenos Aires.

Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces (2010), “Las asignaciones universales por hijo: impacto, discusión y alternativas”, Documento de Trabajo, nº 102, La Plata, Cedlas.

Gatto, Francisco (2007), “Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina”, en Bernardo Kosacoff (ed.), Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, Buenos Aires, Cepal.

Gerchunoff, Pablo y Guillermo Canovas (1995), “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”, Desarrollo Económico, nº 136, vol. 4, enero-marzo, Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1996), “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, Desarrollo Económico, nº 143, vol. 36, Buenos Aires, IDES.

Goldstein, Evelin, Matías Kulfas y Diego Margulis (2014), "El déficit del sector energético en la Argentina y sus efectos macroeconómicos", Buenos Aires, mimeo.

Heymann, Daniel y Adrián Ramos (2007), "Convergencia arriba, divergencia abajo: ¿a quién le fue tan mal en la economía argentina", Santiago de Chile, Cepal - Naciones Unidas.

— (2010), "Una transición incompleta. Inflación y políticas macroeconómicas en la Argentina post-convertibilidad", Revista de Economía Política de Buenos Aires, vol. 7-8, Buenos Aires.

Iñiguez, Alfredo (2012), "Tributos al modelo. Records del presente y desafíos del futuro", Entrelíneas de la Política Económica, nº 32, número especial, pp. 1-80, La Plata.

Kaldor, Nicholas (1966a), Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom, Cambridge, Cambridge University Press.

— (1966b), Strategic Factors in Economic Development, Nueva York, New York State School of Industrial and Labour Relations, Cornell University.

Katz, Jorge (2000), Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina, Santiago de Chile, Cepal - FCE.

Katz, Jorge y Eduardo Ablin (1978), "De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería", Buenos Aires, BID - Cepal.

Kessler, Gabriel (2014), Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013, Buenos Aires, FCE.

Kosacoff, Bernardo (2009), “Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008), Boletín Informativo Techint, nº 330, septiembre-diciembre, Buenos Aires.

Kosacoff, Bernardo y Adrián Ramos (2001), Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000), Buenos Aires, UNQ.

Kulfas, Matías (2001a), “El rol del endeudamiento externo en la acumulación de capital durante la Convertibilidad”, Revista Época, nº 3, noviembre, Buenos Aires.

— (2001b), “El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local“, Santiago de Chile, Cepal - Naciones Unidas.

— (2005a), “La deuda externa argentina: evolución y perspectivas tras su reestructuración”, Policy Paper, nº 3, julio, Nueva York, The Argentina Observatory, Economics Working Group.

— (2005b), “Internacionalización financiera y fuga de capitales en América Latina. Argentina, Brasil, Chile y México en los años noventa”, Documento de Trabajo, nº 17, Buenos Aires, Flacso - Área de Economía y Tecnología.

— (2011), Las pymes y el desarrollo, Buenos Aires, Capital Intelectual.

— (2014), “La economía argentina. Entre la ‘década ganada’ y los fondos buitre”, Nueva Sociedad, nº 254, noviembre-diciembre.

Kulfas, Matías y Evelin Goldstein (2014a), “El financiamiento de la inversión privada en Argentina durante el período 2003-2013. Características generales del mercado de crédito y de las políticas públicas para el fomento de la inversión productiva”, Buenos Aires, mimeo.

— (2014b), “La economía argentina al cierre de 2014”, en Idear Desarrollo, Reporte Anual 2014, Buenos Aires.

Kulfas, Matías, Evelin Goldstein y Martín Burgos (2014), “Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones. Reflexiones históricas y balance del período 2003-2013”, DT, nº 64, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo.

Kulfas, Matías y Daniela Ramos (1999), El nuevo empleo industrial, Buenos Aires, Centro de Estudios para la Producción, Secretaría de Industria, Comercio y Minería.

Kulfas, Matías y Martín Schorr (2000), “La concentración en la industria argentina en los años noventa”, Revista Realidad Económica, nº 176, Buenos Aires, IADE.

— (2003), “La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración”, Buenos Aires, Ciepp - OSDE.

Lavarello, Pablo y Marianela Sarabia (2015), “La política industrial en Argentina durante los años 2000. Pluralidad de enfoques a la luz de la experiencia internacional”, Serie CEPAL–Naciones Unidas.

Levy Yeyati, Eduardo y Lucio Castro (2012), “Radiografía de la industrialización argentina en la posconvertibilidad”, Documento de Políticas

Públicas, nº 112, octubre, Buenos Aires, Cippec.

Levy Yeyati, Eduardo y Diego Valenzuela (2007), La resurrección. Historia de la poscrisis argentina, Buenos Aires, Sudamericana.

Llach, Juan José (1984), “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, Desarrollo Económico, nº 92, enero-marzo, Buenos Aires, IDES.

Maddison, Agnus (2010), Historical Statistics of de World Economy, OECD, disponible en <www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>.

Manzanelli, Pablo, Mariano Barrera, Paula Belloni y Eduardo Basualdo (2014), Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual, Buenos Aires, Cifra.

Manzanelli, Pablo y Martín Schorr (2013), “Oligopolio y formación de precios. La industria argentina en la posconvertibilidad”, en Martín Schorr (coord.), Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial?, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Margulis, Diego, Nadab Rajzman y Andrés Tavosnanska (2011), El regreso del Estado a la planificación energética. Desafíos para la nueva década, Buenos Aires, FES–AEDA.

Martínez, Gabriel (1999), Recopilación de series históricas del producto y del

ingreso, Buenos Aires, Cepal.

Ministerio de Economía (2001), Implicancias del “déficit cero” en el crecimiento, Secretaría de Política Económica, septiembre.

Nochteff, Hugo (1993), “Los senderos perdidos del desarrollo”, en Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff, El desarrollo ausente, Buenos Aires, Flacso.

— (1994), “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff, El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política, Buenos Aires, Flacso - Tesis Norma.

— (1999), “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”, Revista Época, año 1, nº 1, Buenos Aires.

Panigo, Demian (2015), “Sistemas de protección e inclusión social en América Latina”, Seminario A Cinco Años de la Asignación Universal por Hijo, una Política de Inclusión Social, Buenos Aires, Anses, datos disponibles en <www.seminarioproteccionsocial.anses.gob.ar/presentaciones/Mesa3/Demian_Pa

Panizza, Francisco (2003), “Política y economía de Brasil contemporáneo”, en Palermo Vicente, Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación, Buenos Aires, Instituto Di Tella - Siglo XXI.

Peirano, Fernando, Andrés Tavosnanska y Evelin Goldstein (2010), “El crecimiento de Argentina entre 2003 y 2008. Virtudes, tensiones y aspectos pendientes”, Buenos Aires, Fundación Ebert.

Picketty, Thomas (2014), El capital en el siglo XXI, Buenos Aires, FCE.

Porta, Fernando (2015), Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino, Santiago de Chile, Cepal.

Putero, Lorena (2012), Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales, Buenos Aires, Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria.

Red Sur (2014), Reporte anual 2014. Recursos naturales y desarrollo. ¿Subiendo la escalera? Oportunidades, obstáculos y lecciones en torno al escalamiento de las cadenas de recursos naturales en América del Sur, Montevideo, octubre, disponible en <reporteanual.redsudamericana.org>.

Rivas, Diego y Giovanni Stumpo (2013), La industria manufacturera argentina 2003-2010. Reconstruyendo capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI, Buenos Aires, Cepal.

Rojo Brizuela, Sofía, Lucía Tumini y Gabriel Yoguel (2011), "La evolución del empleo en las empresas multinacionales en la Argentina. Desarmando mitos a través de nuevas evidencias", en Multinacionales en la Argentina. Estrategias de empleo, relaciones laborales y cadenas globales de valor, Buenos Aires, PNUD - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Schorr, Martín y Lucas Porcelli (2014), "La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas

de desarrollo sectorial en la postconvertibilidad”, Documentos de Investigación Social, nº 26, Buenos Aires, UNSAM, Idaes.

Schteingart, Daniel (2015), “La restricción externa en el largo plazo. Argentina, 1960-2013”, IV Congreso de AEDA, Buenos Aires.

Sturzenegger, Federico (2003), La economía de los argentinos. Reglas de juego para una sociedad próspera y justa, Buenos Aires, Planeta.

Sturzenegger, Federico y Jeromin Zettelmeyer (2005), “Haircuts: Estimating Investor Losses in Sovereign Debt Restructurings, 1998-2005”, Working Paper, nº WP/05/137, FMI.

Thirlwall, Anthony (2003), La naturaleza del crecimiento económico. Un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones, México, FCE.

Zack, Guido (2014), “El papel de las políticas públicas en los períodos de crecimiento y desaceleración de América Latina. ¿Qué nos enseña la experiencia reciente?”, en Idear Desarrollo, Reporte Anual 2014, Buenos Aires, disponible en <www.ideardesarrollo.com.ar>.

Zack, Guido y Demián Dalle (2015), “Elasticidades de comercio exterior de la Argentina: ¿una limitación para el crecimiento?”, IV Congreso de AEDA, Buenos Aires.

Zaiat, Alfredo (2013), Economía a contramano. Cómo entender la economía

política, Buenos Aires, Planeta.

Listado de siglas

AFIP	Administración Federal de
AFJP	Administradora de Fondos de Ju
Anses	Administración Nacional de
AUH	Asignación Univers
Baade	Bono Argentino de Ahorro para e
Banade	Banco Nacional de
BCRA	Banco Central de la Repú
BID	Banco Interamericano
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo
Cammesa	Compañía Administradora del Merca
Cedin	Certificado de Depósito p
CEMA	Centro de Estudios Macroeco
CEP	Centro de Estudios para
Cepal	Comisión Económica para
CER	Coeficiente de Estabilizaci
Cifra	Centro de Investigación y Formación
CTA	Central de Trabajadores
DJAI	declaraciones juradas anticipa
Ebitda	Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (gana
ENGE	Encuesta Nacional de Gr
EPH	Encuesta Permanente
FGS	Fondo de Garantía de S

FIEL	Fundación de Investigaciones Econ
FMI	Fondo Monetario In
Fondea	Fondo de Desendeudami
GLP	gas licuado del p
IBIF	Inversión Bruta In
ICEG	Índice de Concentración E
IED	Inversión Extranje
Indec	Instituto Nacional de Esta
MEM	Mercado Eléctrico
OEDE	Observatorio de Empleo y Di
Onudi	Organización de Naciones Unidas p
PIB	producto interno
REM	Relevamiento de Expectat
Sebrae	Servicio Brasileño de Apoyo a las m
TCR	Tipo de cambi